CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION

# ANNUAL REPORT 1·9·8·9

"All human beings are born free and equal in dignity and rights."

Article 1, the *Universal Declaration of Human Rights*

"Every individual should have an equal opportunity with other individuals to make for himself or herself the life he or she is able and wishes to have, consistent with his or her duties and obligations as a member of society, without being hindered in or prevented from doing so by discriminatory practices based on race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted."

Section 2, the *Canadian Human Rights Act*

©Minister of Supply and Services Canada 1990
Cat. No. HR1-1989
ISBN 0-662-57286-6
This report is available, upon request, as a sound recording, in large print, and in braille.

90-05517/

Canadian Human Rights Commission
Commission canadienne des droits de la personne

March 1990

The Honourable Kim Campbell, P.C., M.P.
Minister of Justice
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Ms. Campbell:

Pursuant to section 61 of the Canadian Human Rights Act, I hereby transmit the 1989 Annual Report of the Canadian Human Rights Commission for submission to Parliament.

Yours sincerely,

Maxwell Yalden

320 Queen Street West, Ottawa, Ontario K1A 1E1
320, rue Queen ouest, Ottawa (Ontario) K1A 1E1

## COMMISSION MEMBERS

### MAXWELL YALDEN
**CHIEF COMMISSIONER**

After joining the Public Service in 1956, Mr. Yalden held a variety of positions in the Foreign Service, and subsequently served as Assistant Under-Secretary of State and Deputy Minister of Communications. In 1977, he began a seven-year term as Commissioner of Official Languages. He was appointed Ambassador of Canada to Belgium and Luxemburg in 1984, and served in that capacity until becoming Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission in 1987.

### MICHELLE FALARDEAU-RAMSAY
**DEPUTY CHIEF COMMISSIONER**

Mme Falardeau-Ramsay, Q.C., was appointed Deputy Chief Commissioner of the Commission in 1988. She was previously a lawyer with the firm of Massicotte, Levac and Falardeau and later a senior partner with the firm of Levac and Falardeau. In 1975, Mme Falardeau-Ramsay joined the Public Service Staff Relations Board as its deputy chairperson and in 1982 became chairperson of the Immigration Appeal Board.

### GURCHARAN SINGH BHATIA
**MEMBER**

Mr. Bhatia, a chartered accountant and founding member of the India Society of Winnipeg, was director and Vice-Chairman of the Edmonton Immigrant Services Association. Ten years ago, he founded Prairie Link, a multicultural monthly newspaper devoted to promoting Canadian values, human rights and a better understanding among all Canadians of different cultural backgrounds.

### WILLIAM COLLINS
**MEMBER**

Mr. Collins is a senior partner in the law firm of Collins and Kennedy in St. John's. He was formerly president of the Newfoundland and Labrador Human Rights Association, secretary of the Newfoundland Legal Aid Commission and chairperson of the Civil Liberties Section of the Canadian Bar Association's Newfoundland Branch.

### MARY LOUISE DICKSON
**MEMBER**

Miss Dickson, Q.C., is a lawyer with the Toronto firm of McCarthy & McCarthy and a director of the Canadian Paraplegic Association. She has served as a member of the Ontario Advisory Council on the Physically Handicapped and is now president of The Estate Planning Council of Toronto.

## RENÉE DUPUIS
**MEMBER**

Mme Dupuis, of Quebec City, is a lawyer and lecturer in Administrative Law at l'École nationale d'administration publique of Quebec. She has extensive experience in the field of aboriginal rights and has worked in the areas of social, health and community services.

## DONNA GRESCHNER
**MEMBER**

Ms. Greschner, an associate professor at the College of Law, University of Saskatchewan, specializes in constitutional law and human rights. She has been a member of the Canadian Women's Studies Advisory Committee, chairperson of the Women's Studies Research Unit at the University of Saskatchewan, and a member of and legal advisor to the Provincial Accessibility Committee of Saskatchewan. She continues her involvement with many regional and national women's organizations.

Three members left the Commission during 1989. They are:

- Diane Boissinot, a Montreal notary, who resigned in June to become a member of the Immigration and Refugee Board;
- William Kambeitz, a lawyer from Cranbrook, B.C., whose term ended in October; and
- Bhausaheb Ubale, an economic consultant from Toronto, whose term also ended in October.

# PREFACE

"All human beings are born free and equal in dignity and rights" — so runs the Universal Declaration on Human Rights, in a phrase harking back to the original Declaration of 1789. Two hundred years later we are still wrestling with the consequences of that unprecedented proclamation.

We share in the joy at the extraordinary developments in Eastern Europe, and their far-reaching consequences for human rights in countries about which there has been little good news to report for more than five decades. We have, moreover, some reason for pride at our own achievements over that half-century, and for the fact that Canada gives as much and as close attention to human rights as any country in the world. At the same time, a dispassionate look at the unvarnished facts of our treatment of those in our society who are less able to defend themselves, might occasion a blush of embarrassment at our tendency to lecture others about their shortcomings.

Equal rights does not mean giving the same treatment to everyone with an even but indifferent hand. Many deeply rooted forms of systemic discrimination lie hidden in that essentially negative view of equality. Expectations, for instance, that women should compete and progress exactly as men do in a male-dominated world of employment, whilst continuing to assume virtually the entire burden of child bearing and raising, a social good which is to the advantage of all Canadians, both male and female. Or a taxation and social support system that is designed to provide equal treatment to the average individual, and therefore ignores the right of disabled persons to participate in the workplace on conditions that are genuinely competitive. Or ostensibly impartial rules for entry into the labour force that are consistently belied by the actual participation of visible minorities and aboriginal people.

It is often observed that blatant racism is less evident in Canada than it was, and I continue to believe this is true. However, the undercurrent of grousing about immigrants and refugees, which in itself may not be unusual, occasionally takes a turn that cannot by any lights be regarded as acceptable. One wonders where our political leaders and promoters of multiculturalism are to be found on these occasions. Multiculturalism means acceptance of and accommodation to differences, and the sooner we learn that this applies to all of us on a daily basis, and not just to a few notables on the speakers' stand on the first of July, the better.

We have also had occasion over the last few months to think more closely and more painfully about the treatment of women in our society — not just sex discrimination or harassment as problems for the human rights community, but the very basic fears and anxieties that trouble women across the country. In their nature these are not simple

issues, and it will require all the thoughtfulness and steadfastness that women and men of goodwill can muster to achieve a climate of mutual trust and respect, on conditions that do not beg the question in favour of one set of values or another.

The deeply disquieting problems of our native peoples, of which we spoke in last year's Report, continue to trouble us. Surely, one supposes, in a country like Canada, it is not possible that an entire group of people should, in the 1990s, be so remote from sharing in the benefits that others take for granted. Surely, with all the money and effort that is lavished on the problem, it ought to be amenable to solution. Once again, however, the unpleasant fact of the matter is that it has not been, and that it still shows only rudimentary signs of being resolved.

And what of the forgotten people across our land who suffer from physical or mental disabilities of one sort or another? We have, to be sure, created as effective a network of welfare programs as most countries, and better than many, but have we in any way even approached the much more difficult problem of integrating the disabled into the broader Canadian community? This is 1990, after all, not 1890: the experience and technology of a hundred years open up possibilities that were unknown to earlier generations; but they are not possibilities that will be effectively exploited without a much more determined and creative approach by those to whom the disabled turn.

In short, as we enter a new decade we do not lack for challenges in the human rights area, even in countries like this one. Moreover, the demands on public authorities continue to press over such a wide spectrum, whilst the resources to deal with them are so much less in evidence, that it will be uphill work to command a priority share of their attention. As a result, the nineties will not be an easy climate to operate in, and it is only with the support of Parliament and the public that agencies like ours can expect to make even a reasonable showing. For our part, my colleagues and I wish to do more than just that.

**M.F.Y.**

# TABLE OF CONTENTS


PREFACE 7

THE ROLE OF THE COMMISSION
KEEPING PAC 11
JOB EQUITY INITIATIVES
ENDS AND MEANS

ISSUES IN HUMAN RIGHTS
ABORIGINAL PEOPLES: A NEW RELATIONSHIP 14
Meeting the Challenge
Representation in Employment

PEOPLE WITH DISABILITIES: FROM WORDS TO DEEDS 17
The Year in Review
Representation in Employment
Access and Integration
Paying Their Own Way
AIDS: An Update
Drug Testing

RACE, COLOUR, NATIONAL OR ETHNIC ORIGIN 22
Opportunities for Racism
Hate Propaganda
The Question of Participation
Multiculturalism and Human Rights
Representation in Employment

SEX: THE MEANING OF EQUIVALENCE 27
Equality of Access
"No Harm Meant"
Representation in Employment
Marital and Family Status

AGE: VARIATIONS ON A THEME 30
Mandatory Retirement

EQUITY AT WORK
EMPLOYMENT EQUITY 33
The Commission's Approach
The Process of Investigation
Assessing Progress
How Things Stand
The Purpose of the Exercise

EQUAL PAY 38
What Is Happening?
Changing Gear

| | | |
|---|---|---|
| CASE WORK | THE SUPREME COURT AND THE IDEA OF EQUALITY | 41 |
| | RACE, COLOUR, NATIONAL OR ETHNIC ORIGIN | |
| | RELIGION | |
| | AGE | |
| | SEX AND SEXUAL HARASSMENT | |
| | MARITAL AND FAMILY STATUS | |
| | DISABILITY | |
| | HATE MESSAGES | |
| | PRACTICES AND PROCEDURES | |
| | REMEDIES | |
| AMENDING THE ACT | TIME FOR CHANGE | 57 |
| | REASONABLE ACCOMMODATION | |
| | LEGISLATION FOR THE 1990s | |
| | THE NEW CHALLENGE | |
| | GREATER PROCEDURAL FLEXIBILITY | |
| THE COMMISSION AT WORK | HIGHLIGHTS | 61 |
| | FROM THE REGIONS | 63 |
| FINANCIAL REPORT | | 65 |
| APPENDICES | APPENDIX I | 68 |
| | Technical Amendments | |
| | APPENDIX II | 72 |
| | Tables | |
| | APPENDIX III | 76 |
| | Organization | |

# THE ROLE OF THE COMMISSION

The Canadian Human Rights Commission is not alone in observing that our society is becoming more litigious and confrontational: forays onto the battlefield of Charter rights have been widely noticed as well. Indeed, there are times when the most striking consequence of our constitutional reforms, actual or proposed, may seem not so much the creation of a consensual framework as the proliferation of occasions for dispute. Such, however, is the society in which we live, and the social context in which the Commission must renew its commitment to human rights.

We make no secret of our belief that the success of human rights endeavours in Canada lies at least as much in the promotion of public understanding and a bias-free environment as in bringing individual acts of discrimination to the bar of justice. It is neither possible nor proper to forswear the cut and thrust of individual case work as a means of advancing human rights principles. But that is not the only means. The Commission must ensure that the practical interpretation of its equality-seeking mandate will be broadly constructive as well as technically efficient.

## KEEPING PACE

A quick overview of the events of 1989 as they impinge on the Commission only confirms the need to carry the battle for equality to the old enemy of intolerance. The incidence of racial conflict, sexism, abuse of authority, and the wholesale marginalization of the native peoples and the disabled may be no greater than in the past, but the number of inquiries and reports documenting these phenomena has given them a moral salience that presents a new challenge to all human rights bodies in Canada.

Leaving aside the world-wide reverberations of events in China and Eastern Europe, and even leaving aside recurring manifestations of Meechism, the continuing language debate or the abortion issue, 1989 was an important year for human rights in Canada. There were some far-reaching decisions on women in combat and same-sex partners as family, for example; there were notable tests of public opinion, over turbans in the RCMP and the continuing AIDS controversy, to name only two; and a number of practical problems unfolded as we sought to come to grips with systemic discrimination.

Even as the Commission was trying to point the moral of some of these happenings, its incoming case load continued to grow throughout the year, virtually outstripping some additional personnel before they were well inside the door. We were nevertheless able to step up our action on several important fronts. The growing need for changes to the Canadian Human Rights Act was comprehensively discussed with government officials. Greater interaction with interest groups was stressed through a number of public encounters, including a Winnipeg meeting of the full Commission in May (the first of its kind outside the

Capital since 1983) and a major get-together in Toronto. And there was a palpable change of emphasis in the manner in which the Commission disposed of cases, with markedly fewer dismissals and a greater inclination to try conciliation or tribunal hearings.

## JOB EQUITY INITIATIVES

The priority the Commission gave to fostering the aims of the Employment Equity Act and related public service initiatives has at least partially paid off. Seventeen of nineteen employers who were targeted by the Commission because of weaknesses in their representation of the four designated groups (women, aboriginal peoples, the disabled and visible minorities) are now actively involved in the analysis and planning that are the raison d'être of employment equity. We continue to hope that the two that are not — the CBC and Bell Canada — will abandon their standoffishness; if not, the Commission will have no choice but to pursue the complaints it has launched against those organizations.

Not everyone has wholeheartedly accepted that the scheme for applying employment equity within the federal sector entails an active role for the Canadian Human Rights Commission. Whether it is investigating third-party complaints, persuading employers to cooperate in a joint review or, if all else fails, initiating its own complaints, the Commission is motivated by the idea that employment equity should be a purposeful and action-oriented initiative. In the words of the Minister who introduced the Employment Equity Act, the law

> provides action to require employers to make public detailed information disclosing the results of their employment practices, action to enable the Human Rights Commission to fulfil its entire mandate, action which makes employment equity mandatory.

While that had seemed clear enough to the Commission, there have been those who regard our part in getting this action under way as perhaps overzealous. To put it bluntly, some apparently feel the Commission is making a nuisance of itself by taking its parliamentary mandate a bit too seriously. Others have argued the contrary, that the Act is a sham and the Commission little better. These are perceptions we are prepared to live with, provided the goals of employment equity are dealt with honestly and responsibly. There are important human rights principles and public hopes tied up in the promises embodied in the new law. It seems to us important that the Commission, at least, should take these principles at their face value and encourage their application by every means within its power. If the legislative scheme should fall short, it will not be because we did not give it our best shot.

Equal pay for work of equal value, more familiarly known as pay equity, stands in an interesting relationship to employment equity. Both

start from a presumption that under-representation or under-pay can be traced to practices that, while superficially neutral, have clearly discriminatory effects. The slowness with which the federal administration has moved to correct sex biases in its pay systems is another reason why the public remains sceptical about the whole area surrounding pay and employment equity. The long drawn out process of union-management sampling of job evaluations in the public service was finally coming to a head at year end but, after the better part of five years, public patience was justifiably wearing thin. The moral, as with so much of human rights work, is that even the most well-meaning programs do not drive themselves. They need to be made to work, and the Commission attaches great importance to ensuring that they do.

## ENDS AND MEANS

Much of what the Commission was trying to do in 1989 is best expressed in utilitarian terms: the public interests that go under the heading of human rights are legion; the strategies and resources available to the CHRC are not. This means putting our efforts where they can do the most people the most good, and that, in turn, means working as directly as possible on the institutional behaviour and group attitudes that perpetuate prejudice and discrimination.

The Commission has tried, with some success, to reinforce its efforts to speed up the investigative process; to extend its alliances with interest groups; to contribute publicly to the most important human rights discussions of the day; and to establish an intelligible and justifiable process of systemic remedies for systemic problems. We are convinced that the present resource squeeze underlines the logic of our approach: to maximize the impact of individual gains by trying to spread the word about the points that have been won, and to encourage all concerned to incorporate them as part of their normal behaviour.

Nineteen-ninety gives us a variety of things to hope and strive for: a revised law; more effective control of our case work; something substantial to show for our equity initiatives; and more active work with and on behalf of human rights groups and agencies across the board. The first step in that direction is to develop better public and parliamentary understanding of what we are up to. Our report is dedicated to that purpose.

As many a learned author has pointed out, liberty and equality are by no means one and the same thing: freedom regularly falls foul of equality, and vice versa. Individual interests are also many and disparate, though all individuals are morally equal and have an equal claim to respect. We try here to illustrate how the balance between freedom and equality and among various conflicting interests worked out in 1989, what problems were encountered, and what we or others are doing to help.

## ABORIGINAL PEOPLES: A NEW RELATIONSHIP

In last year's Annual Report we described the situation of Canada's aboriginal peoples as a national tragedy. We see no reason to alter that judgement. Indeed, our observations over the year, our meetings with interested parties, and our participation in various deliberations and enquiries, only reinforce our conviction. In the years ahead, our success in forging a new association between the aboriginal peoples and non-aboriginal Canadians will be a prime measure of our commitment to equality and our skill in nation-building.

The popular image of the aboriginal/non-aboriginal relationship has been one of uniform white domination and aboriginal subjugation or alienation. This is a serious oversimplification. We need to be reminded that when the first Europeans arrived there were established aboriginal societies across North and South America. The European explorers had need of the native peoples; dealings between the two groups were often based on mutual benefit; and they were in many ways more equal-to-equal than they later became. Some colonists may have ignored or belittled their culture, languages and political systems, but the aboriginal peoples themselves had no doubt who they were and what was theirs.

With the start of large scale European settlement, however, the aboriginal people were faced with a new, harsher reality. They were given a choice: become what others called "civilized" and give up their own culture, or get out of the way. Thus began a long period of social and economic abuse. The results are plain to see. Today, many of Canada's native people are caught between two worlds: on the one hand, they have been shut out of the larger society or bent to its rule; on the other, much of the indigenous infrastructure that sustained them in the past is no longer there.

In recent years there have been signs that suggest that the aboriginal peoples are beginning to regain some control of their future. Native communities are reasserting their culture and traditions as keys to community pride and self-reliance; children are staying in school longer; health and housing conditions are improving; articulate and forceful leaders are making their voices heard. But anyone who thinks that the game has been won need only glance at the statistics or have a closer look at the shattering truths that lie behind them. Some of the

social indicators may have improved, but the conditions of aboriginal life are still a long long way from matching the expectations of Canadian society as a whole.

## MEETING THE CHALLENGE

The challenge is how to respond to the changes now taking place in aboriginal communities across the country and to work with native groups to make those changes as constructive as possible. Pressure is growing; the groups themselves are increasingly impatient; and sometimes this impatience has flared into confrontation. Let us make no mistake: these *are* human rights problems. If there is any single issue on which Canada cannot hold its head high in the international community, any single area in which we can be accused of falling down on our obligations, it is in this area of aboriginal relations.

The possibility of a new deal is there, even if its exact nature is not completely clear. What is clear is that it must be based on a commitment by non-aboriginal Canadians to meaningful political and cultural autonomy and much greater economic self-sufficiency for native Canadians. We have argued that this requires a commitment across the board; perhaps it also requires a clearer appreciation than we have had up to now of conceptual problems such as "self-government" or "native justice", on which we believe there is little overall agreement. It is for this reason that we have suggested that a thorough-going enquiry into those problems, modelled on the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism of twenty-five years ago, might play a useful role in achieving consensus without being used as an excuse for delaying important practical developments.

For its part, the Commission is trying to play a constructive role in forging a new understanding. Commissioners and staff have continued to meet with native representatives to discuss their concerns. We also made representations to the Manitoba Aboriginal Justice Inquiry and the Ontario Race Relations and Policing Task Force. In meetings with heads of organizations and deputy ministers, the need to ensure better representation of native people in the workforce has been a regular Commission theme. A strategy is emerging to guide our dealings with the broad range of aboriginal issues that come before the Commission, including the relationship between the Indian Act and the Canadian Human Rights Act, the acceptability of preferential employment schemes for undertakings that are run by and for native communities, and the handling of possible human rights violations that occur within the sphere of aboriginal administration.

Last year the Commission noted with concern the serious problems being faced by individuals, mainly women, who had regained their Indian status pursuant to the 1985 amendments to the Indian Act to

remove sex discrimination. The Government's decision to provide additional funds to help Indian communities reintegrate returnees was a positive step. The Commission has still to be convinced, however, that the results will keep pace with the severe problems that reintegration has created and that Government seriously underestimated in the first place. The new Canadian Aboriginal Economic Development Strategy looks more positive than some previous initiatives of this kind; it includes a substantial funding component and commits the government to long term support of aboriginal economic development. If it is well implemented — always a substantial 'if' — it could do a lot to improve the opportunities of native people and their chances of achieving self-reliance. Prospects for resolving land claims in the Northwest Territories and the Yukon also appear somewhat more promising than they have in recent years, though much remains to be resolved before final agreements can be achieved.

By contrast, the decision to restrain the growth in funding to help Indian students attend post-secondary institutions seemed ill-considered. We have underlined on several occasions that, given the importance of education, and particularly technical and post-secondary education, it would be worse than shortsighted not to guarantee every possible opportunity to able native persons to pursue their schooling at the post-secondary level. Likewise, the decision to reduce the resources under the Aboriginal Representative Organizations Program, which provides core funding for native organizations, appeared inappropriate at a time when native people, perhaps more than ever, need the organizational strength to make their case. The impact of these cuts on the organizations representing Métis and Non-Status people seemed particularly harsh.

## REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

The lack of employment opportunities for aboriginal people is a matter of continuing concern to the Commission. Improvements in the representation of native people in the work force covered by the Employment Equity Act is excruciatingly slow. Between 1987 and 1988 reported representation increased only 0.07 percent, from .66 percent to .73 percent. At this rate of increase, it will take another 20 years before aboriginal employment reaches even 2.1 percent, the current level of their availability in the work force. The number of native women as a proportion of all aboriginal employees actually declined, emphasizing the double disadvantage they suffer. Given that the aboriginal work force is much younger and growing much faster than the general work force, the slow pace of change is even more disturbing. Without major improvements, the employment prospects for young native people looking for their first job are bleak indeed.

For many Canadians, native and non-native alike, the magnitude of the problems faced by Canada's aboriginal peoples gives rise to a sense of despair and helplessness. It need not. Native people with vision and determination, pride in their past and plans for a new future, are already showing the way out of the historical impasse. The question is whether Canada is willing to follow.

## PEOPLE WITH DISABILITIES: FROM WORDS TO DEEDS

The United Nations Decade for the Disabled is rapidly coming to an end. Awareness of the issues of greatest concern to people with disabilities has grown markedly since 1983, assisted by advocacy groups that not only represent but are run by disabled people. But true independence for the disabled requires more than official recognition that they are ready and willing to participate fully in our society. It also requires action: attitudes must change; systems that reinforce stereotypes must be adjusted; and physical barriers must be lifted. And none of this will be sufficient unless we also remove the consequences of a history of disadvantage which has often deprived disabled people of the basic means to live their lives with dignity and independence.

The statistical evidence is clear. A survey conducted after the latest Census revealed that nearly three out of every five disabled Canadians with an individual income received less than $10,000 a year. More than one in ten had virtually no income whatever. This legacy results as much from well-meaning paternalism as it does from neglect, but that does not alter the disadvantages suffered or the damage to society as a whole.

### THE YEAR IN REVIEW

It is an uphill battle, but not one without some victories. The CRTC, for example, recently required that all telephones manufactured in or imported into Canada be fitted with a flux coil, a long-time demand of the deaf and those with impaired hearing. And the Department of Transport signed a settlement agreement with the Commission that will make the ground transportation system operated in airports much more accessible to disabled travellers.

Not all issues of concern have been resolved so satisfactorily. The banks have no doubt installed automatic teller machines for the convenience of their customers, and the Post Office tells us that the same motivation led them to install supermailboxes and to locate some of their outlets in corner stores. The fact remains that there is little evidence that either institution gave sufficient consideration to the needs of disabled consumers when they set about these projects or that, even now, they have a plan for overcoming the difficulties they have created for them.

Likewise, the CRTC's insistence that the best way of dealing with the matter of closed captioning of TV programs for the hard of hearing is

through informal arrangements with various broadcasters can only cast doubt on the extent to which they really take the problem seriously. One thing is certain: at today's grudging pace, it could take a very long time indeed to deal with problems that a civilized society should put behind it once and for all.

## REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

Last year we reported that people with disabilities made up only 1.6 percent of the federally-regulated workforce; a year later the situation was substantially unchanged. According to the latest reports, those with disabilities represent 1.7 percent of the federally-regulated work force. The overall representation is not the only trend that has remained virtually unaltered: those with disabilities are still under-represented in every employment sector and every occupational category. This is not altogether surprising: it is going to take time to reverse ingrained habits and ways of doing business that deprive disabled people of the opportunity to contribute in the workplace.

## ACCESS AND INTEGRATION

We drew particular attention last year to the limited accessibility of most public buildings as a visible symbol of just how poorly the rhetoric of equality had been translated into fact. We promised to take a closer look at the issue. Last fall we took on some professional help in the area of accessible design to develop, in concert with the disabled community, ways to measure how far such facilities meet acceptable standards and to coordinate a survey of premises within federal jurisdiction. That process is now under way.

In its first phase, the survey will look at a number of public-sector facilities: CEIC employment centres, Health and Welfare income security offices, National Revenue taxation centres, Public Service Commission offices and, of course, our own regional offices. We then propose to include the private sector: banks, post offices and inter-provincial bus lines. The aim is to develop a bench mark for the organizations concerned, which should assist them in working systematically toward meeting the needs of their disabled clients. As a result, we will need the collaboration of management as much as that of the disabled groups, collaboration that we have every reason to hope we can count on.

The positive correlation between education and income level is widely recognized. It should therefore come as no surprise that disabled Canadians have significantly less formal education than other adults: they are in fact twice as likely to have had no high school education as non-disabled adults. There are some signs, however, that the situation is changing for the better and, despite well-publicized exceptions, children with disabilities are increasingly integrated into regular

classrooms. The evidence shows that, given the opportunity, many can and do learn to live and function in the mainstream, but there is even more dispiriting evidence that children who are placed in segregated schools are often permanently deprived of the skills that they need to become independent and productive.

The price of segregation can be life-long waste. By accentuating differences, it encourages habits of discrimination that run counter to the essential premise of human rights law: that all of us are, or should be, equal in our dignity and rights. The purpose behind integration — learning to accept life as it is and not averting our eyes from reality — must not, however, be lost in its implementation. Some individuals will clearly require more support than others if integration is to yield a positive result.

Few Canadians would regard the experience of commuting as a privilege. Yet for a person with a disability it may be just that: more than 40 percent of disabled Canadians who are able to leave their own home cannot use public transport, and another 20 percent have some difficulty doing so. Some transportation companies provide parallel transport, but not all and, of those who need such service, not everyone can obtain it. Public transit is meant to be an inexpensive and convenient form of transport; for many disabled Canadians, this convenience does not exist. Until it does, they face exceptional challenges and exceptional costs just to get to their place of work. That they should also be the ones least able to bear this cost is particularly unjust.

## PAYING THEIR OWN WAY

It is not uncommon in our society to calculate the return on investment. Many disabled Canadians who are ready and willing to work face the question very directly: what does one gain by entering and staying in the labour market? Unfortunately, the answer is frequently: not enough to cover the cost. A survey done in 1989 by the Canadian Paraplegic Association showed that, in Ontario, 80 percent of the more severely disabled who entered the workforce dropped out. Not because they did not like the work or because they could not cope, but often because it did not make economic sense. For disabled individuals on welfare, working can mean losing financial support for attendants and medical expenses. These are not frivolous extras; they are essential to enable a disabled person to function in the working environment.

Some help is on the way. Over the last few years, the Department of National Revenue has brought in a number of measures to ease the financial burden. A "disabled persons' tax credit" has been established: at least some of the costs associated with part-time attendant care will be deductible, and the list of eligible deductions under the medical expense credit has been expanded. These are encouraging signs, even

if they are not the complete answer. The Government, in its continuing examination of the tax system, should accept the principle that disabled taxpayers should be no worse off than any other Canadian after tax, simply because of their disability. In other words, tax measures must take full account of the legitimate costs associated with disability.

While there is much that can be done to allow people with disabilities to enter the workforce, there will always be those who must rely on disability income support. According to a 1989 study by the Roeher Institute, these benefits, as now designed, actually result in "income insecurity". Broadly based insurance programs (Canada/Quebec Pension Plan, Unemployment Insurance) pay benefits, including disability benefits, in relation to employment earnings: if one does not work, one is not eligible, and if one works only intermittently or at low paying jobs, one's benefit level is correspondingly low. Disabled Canadians are thus condemned to benefit least from these programs. The last safety net of all is the social assistance payment, but here too what is provided is woefully inadequate, and so structured as to be one more bar in the cell of institutionalized poverty.

## AIDS: AN UPDATE

The Commission does not countenance any form of discrimination against people who are HIV positive or suffering from AIDS. While we have received only a handful of complaints to date, one has already been resolved in a way that strongly supports that position. AIDS cannot be transmitted by casual contact and therefore should not limit an individual's right to work or receive available services.

This does not mean that all Canadians accept and act in accordance with that view. AIDS discrimination is, in fact, widespread and well fuelled by misinformation. There is evidently a great need to carry the message to ordinary people who perceive themselves as being at risk. The Department of Health and Welfare has embarked on a helpful campaign to promote a clearer understanding of the disease. The Commission, for its part, will continue to stress the importance of a measured and compassionate response and the need for vigilant protection of human rights in a climate of fear.

At times, decisions are made more on the basis of public anxiety than on hard evidence. There is an understandable desire to be seen to be in control. Sometimes, however, those who make the decisions only exacerbate an already difficult problem. There is a tendency to play to the gallery: calls to quarantine AIDS victims, for instance, or to deny them employment in schools or in the childcare system. Luckily, wiser heads have generally prevailed, at least in Canada. There are, nevertheless, more than a dozen countries at last count requiring tourists to

show proof that they have tested HIV-negative before they are allowed entry. The McGill Centre for Medicine, Ethics and the Law has concluded that these restrictions "are unjustifiable and...inherently ineffective" and may involve "wrongful discrimination". We agree.

## DRUG TESTING

The Commission is on record as being against the use of test results, or using a refusal to be tested, as a basis for differential treatment of an employee or potential employee. Several complaints have been before the Commission, but none has yet been decided by a tribunal or a court. Meanwhile, some industries, notably in the transport sector, have adopted broad, mandatory testing programs both for job applicants and for employees. The claim is that tests are needed for reasons of safety, claims that are under study by a Department of Transport task force that is expected to report in the near future.

There are several issues at stake here. Many experts who have examined the question argue that testing is both unnecessary and an infringement of privacy. We all accept that alcohol abuse is a social tragedy, and that people who drink on the job, especially a safety-sensitive job, put themselves and others at risk. Even knowing this, would society be ready to accept a mandatory, generalized testing system that would deny employment or continued employment to anyone who might have had a drink in the last few days? We think not. Yet some employers are ready to do exactly that for individuals who show recent exposure to cannabis, the vast majority of those who test positive for drug use.

From a human rights perspective, the issue is not for or against drugs; the question is whether there is any meaningful correlation between a positive test result and performance on the job. It has become part of the mythology that any use of an illicit drug (alcohol does not count) represents a potential threat to public safety. The decision by the American government to expand its "war on drugs" to include all transport workers operating in its territory, as well as individuals employed by companies contracting with key American firms, has added urgency to the need for a distinct and fair drug strategy in Canada. Many Canadians may otherwise be caught between the position that mandatory testing may be illegal (a view generally shared by parliamentary and professional groups) and de facto drug testing in major transport operations, now bolstered by an extraterritorial requirement that it be instituted for those wishing to do business in the United States.

The first requirement on the Canadian side is to determine what our position should be. The Transport task force will provide evidence on the extent of drug use by employees in various transportation sectors

and how, if at all, it relates to safety issues. But the principle that individuals should not be discriminated against in employment without just cause will still be there at the end of the exercise. In all but exceptional circumstances, the inference from one positive test to impaired performance and public risk is too weak a logical chain on which to base a denial of the basic right to work.

## RACE, COLOUR, NATIONAL OR ETHNIC ORIGIN

Canadian mythology has always distanced itself from the so-called "melting pot" approach to cultural differences practised by the United States. According to the official pieties, Canada was born and raised in a spirit of cultural pluralism and its culmination is the policy and law on multiculturalism. This is an attractive and in many ways inspiring legend, but it hardly stands up to historical scrutiny.

The demons of racial and cultural prejudice have never been either officially or unofficially exorcized from Canadian society. We may, on occasion, have been marginally more enlightened than our southern neighbours, but instances of racism and intolerance are deeply etched in the historical record and, for that matter, not hard to find in the daily newspapers. It may be the more sensational aspects of mutual mistrust that make the headlines (turbaned Mounties, skinhead rallies), but these are surely symptomatic of something much deeper and more threatening. At their heart stands the discriminatory hierarchy that differentiates among Canadians and treats some of its citizens as little better than outsiders in their own country.

Exposure of institutionalized racism in our judicial and police systems is not a new phenomenon, but this year it became a constant and sometimes tragic refrain. Shortcomings that may be inherent in all law enforcement systems have a way of crystallizing around racial or ethnic differences. Institutions that ought, in principle, to be among our most impartial sometimes reveal themselves to be bigoted and self-serving. There is a corresponding loss of public trust, and we all feel shamed by our collective inadequacy.

The wrongful imprisonment on a murder charge of a young Indian, Donald Marshall, not only precipitated an inquiry into the circumstances surrounding that event, it also set the stage for a series of race-and-justice inquiries that this year spread across the country. Some of these, like the Ontario Task Force on Race Relations and Policing, have already borne good fruit in the shape of improved cross-cultural training, more equitable recruitment and new structures of accountability and support. Manitoba's Aboriginal Justice Inquiry proved harrowing for all concerned, like turning over the dark side of our national soul. It seems too soon to predict the good that we hope will come of it.

The difficulties of bringing minority-cultural interests into the system itself are no easier elsewhere than they are in Canada. In London, England, where 17 percent of the population belongs to a visible

minority, only one percent of the police force is non-white, a fact that not only helps to explain such racial flare-ups as the Brixton Riots but makes more appropriate recruitment difficult to the point of impossibility.

This makes Canadian petitions to prevent the RCMP from accommodating orthodox Sikh requirements profoundly disheartening. Leaving aside the more far-fetched rationalizations for this resistance, such as the suggestion that a loosened turban could be turned against the wearer in a scuffle (which makes one wonder how Sikhs ever came by their martial reputation), one is left only with the argument from RCMP tradition. Does no-one recall pictures of the pre-Stetson days of pill-box hats and other variations on the now familiar pattern? Has no-one ever come across a female Mountie? But the most painfully frequent argument is simply that Sikhs and their traditions are un-Canadian: let them take their foreign paraphernalia and go home is the rallying cry of this highly vocal faction. This is a very long way from Canada's avowed belief that it is among the world's most tolerant countries.

## OPPORTUNITIES FOR RACISM

It takes no great art of prophecy to predict that opportunities for racism and inter-ethnic friction are likely to grow as the composition of Canada's population becomes increasingly diverse. While so-called visibility is far from the whole story, it is symptomatic of the pace of change that within the next two decades 20 percent of the populations of our major cities may belong to non-white minorities. Public reactions to the "Asian Invasion", the alarmism of the television production *Disparaître*, with its apocalyptic vision of French cultural submersion in an alien sea, racist buttons on the Prairies, ambivalent feelings towards refugees — all these and other signs of public unease should be telling us something. But what?

First, one hopes, that there is no half-way position in human rights: either we accept the proposition that no race, no ethnic, cultural or religious group is intrinsically better than any other, or we continue to act in ways that are hypocritically at variance with our declared pluralistic and democratic principles. We cannot have it both ways. And even if we accept the logic of our human rights commitment, there remains a tremendous amount of work to be done to make it intelligible and effective in daily life.

## HATE PROPAGANDA

One such test of our commitment is the readiness to stand up and be counted. New Brunswick's decision to introduce anti-discrimination guidelines in its school system is troubling to all of us who value freedom of speech, but in the end we find ourselves solidly in favour.

The fact that all education is value-laden is not a sufficient reason for exposing unformed minds to any and all tendentious interpretations of history in the hope that they will eventually find something approximating the truth for themselves.

The issue of what is or is not hate propaganda, how one identifies it, and what to do about it, continued to simmer throughout the year. The Supreme Court heard arguments in several key cases, and a human rights tribunal declared the recorded phone messages put out by the Church of Jesus Christ Christian-Aryan Nations discriminatory under the Canadian Human Rights Act. Meanwhile, the Attorney General for Ontario decided not to prosecute Western University sociologist Philippe Rushton for his work on supposedly differential racial traits. Nor was Government persuaded to forbid the importation and distribution of Salman Rushdie's *Satanic Verses*. Whether there is a single and consistent thread of national good judgement running through all of this remains to be seen, but given the many conflicting interests and sensitivities involved, the overall response seems to us fairly sensible and salutary.

## THE QUESTION OF PARTICIPATION

Questions of public trust and shared values apply just as much to other institutions as to the police. Until they can be said truly to represent and respond to the communities they serve, the suspicion that the guardians of the public trust are not fully trustworthy will continue to rankle. To be out of touch with substantial segments of one's public is to risk both incomprehension and unfairness.

The term "employment equity" is not a very catchy one, but the concept is very important. Important because employment equity insists that we go the extra mile and ensure a healthy reflection of our diversity in public and para-public institutions. As we point out elsewhere in this Report, there may be some debate about how to develop that kind of participation, but active steps to bring about a better balance in the workplace remain an essential aspect of the anti-discrimination purpose of the Canadian Human Rights Act.

The visible minority groups with which we are in touch are unanimous in placing employment equity at the top of their agenda. This represents for many of them a double test: of their full status as Canadians, and of the good faith of our government in proclaiming multiculturalism and equity legislation. Such legislation is not without its own intercultural and technical problems: some "visible minorities" are less "visible" and therefore less disadvantaged; others may be doubly or triply disadvantaged — non-white immigrant women from a traditonally male-dominated culture, for instance. It is also important not to be mesmerized by definitional or statistical abstractions. We need to

emphasize the qualitative and social goals of employment equity: positive structural and attitudinal achievements must underlie the numerical results.

Among several persuasive briefs that we received at our Commission meeting in Winnipeg last May was one from the City's Equal Employment Opportunity Program. The theme was very simple and very saddening for anyone who believes that Canada is incapable of exploiting its citizens along sexist and racist lines. Immigrant women with family responsibilities are too often assumed to have no need to develop their own social and economic independence. They are often denied public language training in English or French and the sort of child care that would enable them to work; and if they do find work, they are exposed to some of the worst features of unprotected labour. In a word, their most basic needs are swept under the rug.

The Canadian Employment and Immigration Commission has a Language Training Program that provides full time language instruction in English or French for employment needs. This program also provides a training or living allowance, but its eligibility criteria, while apparently neutral, effectively exclude a disproportionate number of immigrant women. This inequality is currently the subject of a court action that is being funded under the Court Challenges Program. The Commission strongly supports this challenge but has urged the Minister responsible for Employment and Immigration not to wait for the outcome of legal proceedings to eliminate the linguistic disadvantages that immigrant women have been suffering for many years.

## MULTICULTURALISM AND HUMAN RIGHTS

In our submission, there is a clear connection between what we have come to call multiculturalism and human rights. As we have observed at several points, it is a fundamental precept of human rights law, and of this country's constitution, that all individuals are born equal in their rights. This in turn means acceptance of difference, and the recognition of equality in difference. In contemporary Canada this entails assigning equal value to the various ethnic and racial groups that make up our society.

So far so good. But what has long worried opponents of multiculturalism has been its supposed perpetuation of alien cultures, with too little or no regard for their adaptation to Canadian values. The issue is not so much whether this public perception is fair but how widespread it is. It is apparent that multiculturalism is not for everyone an expression of our common condition as Canadians. For some it tends to remain an alternative way of being Canadian, one that applies exclusively to so-called ethnic groups.

For our part, we have tried to stress the importance of enabling Canadians both to stay in touch with their cultural roots and to participate fully in our common Canadian experience. In that context, we have placed particular emphasis on three significant considerations:

- that social stratification on ethno-cultural lines is totally at odds with the human rights principles this country claims to espouse;
- that special efforts to protect the unique rights of Native Canadians or the rights accruing from official bilingualism must be, and must be seen to be, consistent with all the rights and duties of our common citizenship; and
- that all who have a concern for clarity in these matters have a major selling job to do, partly to correct past misperceptions but, more importantly, to overcome our suspicions and come to terms with the kind of nation we wish to become.

## REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

The employment equity data on the participation of visible minorities are not markedly different from those reported in 1988. Despite the fact that they are more highly concentrated in urban areas, where there is generally better access to the job market, their overall representation grew only slightly in 1988, and their occupational distribution varies widely. They remain under-represented in virtually all parts of the country, and the pattern of hirings and promotions mainly reinforces their present concentration in less well paid jobs. More than half of the full-time hirings of visible minorities reported for 1988 were for clerical jobs.

But raw data cannot convey the extent of those processes by which mainstream individuals are preferred over members of less familiar and less powerful groups. The racial and cultural complaints that are investigated by the Commission are notoriously difficult to adjudicate because of the problem of finding hard evidence that differences of race, ethnicity or religion were truly at the heart of the matter. As a matter of policy, the Commission has redoubled the scrutiny it applies to these cases and prefers to err on the side of referral to conciliation or tribunal rather than dismiss them.

Two areas where we believe that more could be done to prevent this kind of discrimination involve testing and selection for employment. The auditing of organizations (including the federal Public Service) on this front is too apt to be superficial and self-fulfilling. On the other hand, repeated patterns of exclusion or failure by minority candidates is a good indication that something is amiss. Some of these systemic biases will no doubt be brought to light by serious employment equity analyses. Others may call for an independent review of testing instruments for cultural bias. A starting point would be the Entry Level

Officer Selection Test used by the Public Service Commission, which is alleged to have adverse effects on certain racial or ethnic groups.

It is one of life's ironies that the people who urge ethnic minorities to submit to "Canadian" norms or "go home" are often the same people who make it difficult for them to take their rightful place as citizens. The point is that, as we move into the nineties, Canadian norms *are* multicultural and pluralistic. Inability to realize that there are many equally valid, equally loyal and equally productive ways of being Canadian is simply a failure to come to grips with reality. We cannot combat racism by self-righteously denouncing a few bigots; we have to define and demonstrate what it is that makes us one single, equally entitled and equality-seeking people.

## SEX: THE MEANING OF EQUIVALENCE

The overwhelming majority of sex discrimination cases are brought by women. Perhaps the day will come when women's rights are not virtually a separate sub-class of human rights, but it seems unlikely to come soon. Issues that affect more than half the population and, less directly, millions of our children, are of paramount importance to our society. When we have put to rest all the women's issues that affect us today, we will have gone a long way toward establishing equal opportunity for all Canadians.

As we point out in Chapter IV of this Report, the 1989 Supreme Court decisions in Andrews and Brooks have important implications both for the general interpretation of equality and for the situation of women in particular. Too often the rights of women have been measured by some supposedly neutral (but implicitly male) standard. By focusing on the different realities of men and women, and on the discriminatory results of pretending the two are equivalent, the Court has opened a new chapter in human rights law. The notions of equality or equivalence suggest that there are concrete comparisons to be made. We now appreciate that not all equality comparisons are equally appropriate.

Just as men do not suffer the employment consequences of pregnancy, they are much less likely, for any number of reasons, to be subjected to sexual harassment, which overwhelmingly tends to involve abuse of hierarchical power or physical dominance. For similar reasons, it is difficult for women to break into male-dominated professions or, if they do, to do so on equal terms and without paying a price in terms of a game whose rules have been devised by male players.

## EQUALITY OF ACCESS

Last February, a Human Rights Tribunal decided that there were no valid, operational reasons for excluding from the many combat-related jobs in the Armed Forces those women who want to compete in that arena. Although the Forces had been moving experimentally in that

direction for the past ten years, the decision proved controversial with both men and women, a sure sign that it had touched a nerve in some long-held assumptions about the proper division of labour between the sexes. In fact, the decision spoke to a crucial principle of human rights: equality of access based not on group characteristics but on individual ability alone.

To be realistic, it was neither a call to arms nor a wholesale feminist invasion; it was purely a question of being consistent. The evidence before the Tribunal, evidence from military and non-military experts alike, left little doubt that the traditional reasons for excluding women from a wide range of occupations were more impressionistic than objective. In spite of cries of outrage at the decision, dramatic progress in the few months that have passed since then and signs of excellent cooperation from the military give good reason for optimism about the prospects for success.

Other news was less encouraging. The results of a study prepared for the Canadian Advisory Council on the Status of Women showed that, in the first three years since the equality provisions of the Charter of Rights and Freedoms came into effect, Charter challenges had been much more common among advantaged than disadvantaged groups. Of forty-four sex equality cases, only nine were made by or on behalf of women, and the general effect of the other thirty-five cases, according to the Council, did more to hinder than promote the interests of women. For many women's groups this was only the confirmation of a suspicion that the most frequent and effective users of the Charter's powers are not those who most need them but those who best know how to use them.

## "NO HARM MEANT"

Sex discrimination, like many other kinds of discrimination, is sometimes so common as to become imperceptible: a normal interaction, a fact of life. What is changing is that more and more women will no longer overlook such casual sexism, not because they cannot "take a joke" but because they recognize that the persistent use of locker-room language is not so innocent as it pretends to be and not a long step away from more demeaning and isolating treatment that makes for an intolerable work environment.

But value-loaded words or dubious jokes seldom lead to material losses. For some women, however, the process of discrimination goes much further: it reduces them to a status bordering on non-persons. We have already mentioned the case of immigrant women who have limited English or French and, as a result, are doubly trapped, whether they want to work or to stay at home. The rules of accessibility to government sponsored language training may be neutral on their face,

but their effect is very largely discriminatory against women and particularly against those women who are least able to argue for themselves.

## REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

Of the four groups targeted for special attention under the Employment Equity Act, women tended to fare better than some in terms of overall change in their representation in the federally regulated work force between 1987 and 1988. Women make up about 44 percent of the Canadian labour force; their representation among employers covered by the Act went from 40.9 percent to 42.12 percent during the year. The growth in their overall presence in the labour force also enabled them to take better advantage of the full-time hirings and promotions on offer. Their total share in those categories went from 37.35 percent to 41.17 percent and from 51.05 percent to 55.42 percent respectively. There remain, however, substantial and persistent inequities in their hierarchical and sectoral distribution. Typically, their gains originated in clerical occupations; of full-time hirings in upper management, fewer than 12 percent involved women.

On the whole, there were some useful achievements for women in 1989, but there is still a long way to go before Canada makes good on its fundamental promises of sexual equality. Women seek entry to non-traditional jobs, and to be allowed to hold those jobs with dignity and respect for their particular needs as women. It has taken considerable time for us to realize that pregnancy is not some casual interruption of the employment contract but a social good deserving of public understanding and support from all Canadians, male or female. How long before the other barriers come down?

## MARITAL AND FAMILY STATUS

Questions of sex discrimination not infrequently overlap with issues involving discrimination based on marital and family status. As a rule, it is the female spouse who is disadvantaged because of her marital status, but men, too, may be denied employment or benefits on the same or similar grounds.

The issue of family status proved unusually contentious in 1989, in good part because it became the focus of the Mossop case, in which the complainant alleged that Treasury Board policy and his collective agreement unfairly deprived him of bereavement leave to attend the funeral of his long-time partner's father. The issue became contentious for one reason: his partner was of the same sex as Mr. Mossop. As a result, the Human Rights Tribunal that heard the case found itself considering whether a stable and mutually supportive relationship between partners of the same sex could constitute a familial relationship within the meaning of the Act. After hearing some very thoughtful

evidence on the evolving concept of "family", the tribunal decided that the relationship did so qualify, that Mr. Mossop had indeed been discriminated against, and that the Treasury Board policy and the collective agreement should be altered to take account of this kind of familial relationship.

Needless to say, this decision did not meet with unanimous agreement, and it has been appealed by the Government to the Federal Court. What makes the case so important from the more general perspective of human rights is that, in effect, it questions the basis on which we classify and grant particular benefits. And what the tribunal picked up on was that, for benefits to be equally (or at least non-discriminatorily) available, we must avoid categorization distinctions that have no essential relevance to the benefit that is being conferred. Mr. Mossop was living in a relationship that had all the most critical features of a familial situation, except one. It was not right that he be denied, for that one reason, the employment benefits normally due to a person in his situation.

Another question of categorization arose out of an important court decision (Schachter, 1988) which, in effect, held that providing 15 weeks' unemployment insurance benefit only to adoptive parents discriminated against biological parents. The indirect result of that decision are provisions in the proposed new Unemployment Insurance Act to allow 15 weeks' birth-related coverage to biological mothers and 10 weeks' parental benefit to both biological and adoptive parents. Adoptive parents are understandably unhappy, for two reasons: they have lost five weeks' benefit in this process; and the undifferentiated parental benefit seems to them to discount the family-formation circumstances that are involved in adoption. It is a widely recognized human rights principle that one does not correct one inequity by creating another, but it is equally clear that if the adoptive parents' five weeks were reinstated, biological parents would vigorously demand equality, thus producing the racheting effect that is the bane of governmental financial planners.

## AGE: VARIATIONS ON A THEME

When people think of age discrimination they tend to focus on the difficulties of older workers who have been beached by some "downsizing" tide or thrown into unwanted retirement. The popular image has, of course, a strong basis in reality, but it is still an oversimplification. The 1988 Report on *Aging in Canada* prepared by the Standing Committee on Human Rights pointed to negative stereotypes of the aging and elderly as evidence of the pervasiveness of "ageist attitudes" in Canada. The same might perhaps be said of negative stereotypes of youth. Prejudice is part of a universal human failing for over-generalization.

But if stereotyping is inherent in the human condition, the practical effects of ageism are far from evenly distributed even among the aging and elderly. Hence the double emphasis of the Committee's report: first, on establishing better ways to make continued use of those who are mature, experienced and active and, second, on dealing with the unequal and discriminatory effects of ageism in the labour force.

Among the Committee's recommendations was one asking our Commission to get together with the Employment and Immigration Commission to explore the usefulness of amending the Employment Equity Act to require reporting by age. The Committee wondered if this might be a good means of protecting members of the four employment equity target groups from the compounding effects of age on other forms of discrimination in employment.

We did what the Committee asked and discovered that, even on the basis of existing labour force data, it is possible to discern a variety of age-related effects. Most of these are already well enough documented to make them the targets of employment programs to assist or retrain older workers. Whether the analysis of these phenomena among the four designated groups warrants adding a further reporting dimension to employment equity legislation is a question that cannot readily be answered in the abstract. The Commission has suggested that some experimental analyses be conducted within the Public Service, where age data are already reported. One intuitively presumes that discrimination tends to be compounded by age; the only question is how much one needs to document that tendency before doing something about it.

If evidence to confirm specific kinds of compounding were required, one need look no further than last October's Pension Primer from the National Council of Welfare. A classic case of age-sex compounding that the Council — and others — have documented for years is one that particularly affects poorer people from sixty through sixty-four who have never married or are separated, and are therefore ineligible for any form of compensation equivalent to the Spouse's Allowance. As we noted earlier in this chapter, the inadequacies of various social and support programs tend to become magnified the further one moves from the central "norm" of the white, able-bodied, middle-class male.

## MANDATORY RETIREMENT

To many people, mandatory retirement calls up an image of older workers being put out to pasture, something that arrives — often quite happily — around sixty or sixty-five. In fact, it may strike much earlier and with less pleasant consequences, and nowhere more regularly than in the Canadian Armed Forces, which have a complex schedule of retirement ages tied to employees' rank and occupation. Most people would probably accept, we suppose, that for certain physically

demanding or stressful occupations there is, on average, some upper limit of reliable performance: athletes are a rather obvious case in point. What is at issue, however, is the inflexibility and apparent arbitrariness of a system that discards employees whether they are past it or not. Justifications that rest on fitness or combat readiness are hard to sustain in many cases, and one suspects that the real reason is that the system is administratively convenient and falls with equal fairness or unfairness on all concerned.

There are a good many age-related systems in the overall administration of Canadian society. We live in an actuarial environment that hinges, in some respects, on statistical probabilities: the young male is more prone to automobile accidents, the elderly female more likely to outlive her income. Human rights laws are not supposed to set aside these calculations but to humanize them, to keep them in touch with changing societal patterns and the particular needs of individuals and groups. The statutory abolition of mandatory retirement in the federal arena, as recommended by the Commission and others these many years, is not going to solve all the problems of age-related discrimination or cure all the heartbreaks of the long-term unemployed. Age becomes a discriminatory factor because work itself is sometimes in short supply.

The arguments surrounding mandatory retirement, and whether or not it is consistent with the equality provisions of the Charter, have now been heard by the Supreme Court in several cases. Its decisions, when published, are bound to set very strong precedents for deciding such cases under the Canadian Human Rights Act. Once again, there is a balancing of interests involved that may not permit a simple yes/no solution. Age, as a human characteristic, is not the monopoly of the ageing, the elderly or the downright old. The issue in human rights is not people's age as such, but that, whatever that age may be, it should not be used arbitrarily against them. The weakness of mandatory retirement is not simply that some of its underlying assumptions about the effects of growing older may be unreasonable, but that it leaves no room to challenge those assumptions in specific cases. In our view, that right must be respected.

## EMPLOYMENT EQUITY

Eighteen months have gone by since the first employer reports were produced under the federal Employment Equity Act. It is natural to ask how we are doing and what changes there have been. The answers are not very encouraging, even if realism dictates that we must be ready for a protracted process if we are to succeed with the kinds of fundamental change the Act envisages. We can perhaps accept that equitable participation for the four groups identified by the law — women, visible minorities, aboriginal peoples and the disabled — and particularly for the last two, cannot be accomplished from one day to the next, but without an unequivocal commitment at the most senior levels of management it will not be accomplished at all.

Then again, say the activists, none of this will work as long as we have a paper tiger for a law; what is needed are mandatory requirements and sanctions to go with them. We certainly need a better law. The Commission will continue to argue that amendments are essential, not only to put to rest any doubts about the obligations of those institutions covered by the Act, but also to give the Commission clearer authority to monitor compliance and ensure that there is genuine progress toward the objectives envisaged by Parliament.

Again, however, a certain realism must intervene. It is most improbable that there will be substantive amendments to the Employment Equity Act before 1991, when, in any case, it comes up for parliamentary review. For the immediate future the Commission is going to have to make do with the means available: a not altogether satisfactory statute; some signs of action, although not yet approaching what we might hope for; and the intention on our part, with the help of Parliament, to probe, to prod and to push employers toward real representativeness in the workplace.

### THE COMMISSION'S APPROACH

Wherever possible, both with government departments, Crown corporations and the private sector, the Commission has tried to avoid unnecessary adversarial proceedings and to work with those institutions to bring about the changes required by the Act. This approach deserves an explanation. We have not chosen it out of a desire to avoid rough dealings; rather, we have calculated that the confrontational route is, by and large, likely to waste more time for all concerned and to be of greater interest to litigation lawyers than to the potential beneficiaries of the Act. At the same time, we have made it very clear to those who choose not to offer some measure of cooperation — and there were still a few as the year came to an end — that we will not hesitate to proceed via tribunals and the courts if that becomes necessary.

On this basis, the Commission asked six corporations and five federal departments and agencies to join it in reviewing their data as a first step

toward pinpointing possible discriminatory practices affecting the four target groups. The organizations approached were: Banque nationale du Canada, Canadian National Railways, Canadian Pacific Express and Transport, Denison Mines, Marine Atlantic, the Saskatchewan Wheat Pool, and the federal Departments of Transport, National Defence, Fisheries and Oceans, Revenue (Taxation), and External Affairs and International Trade.

The Commission later received a complaint from the Disabled People for Employment Equity Human Rights Group in Toronto against Bell Canada, the Canadian Broadcasting Corporation, Canada Post Corporation, Canadian National Railways, the Bank of Nova Scotia, the Bank of Montreal, the Royal Bank of Canada, the Toronto-Dominion Bank and the Canadian Imperial Bank of Commerce. These eight employers (CN had already been approached) were also invited to agree to a joint review of the representation of women, natives and visible minorities.

Finally, another group of employers that were not the object of a complaint and had not been invited to take part in a review were either asked to confirm that they were complying with the Act, advised that the Commission was monitoring their reports or, for those not specifically covered by law or policy, asked whether they would be willing to apply employment equity measures voluntarily.

In all, the organizations subject to scrutiny represent approximately 430 government departments and agencies, private employers and Crown corporations whose total work force is almost one million people. Those who are involved directly in a review or an investigation employ a total of close to 450,000 workers.

## THE PROCESS OF INVESTIGATION

There are two basic assumptions underlying the Employment Equity Act. The first is that, by comparing an employer's participation figures for the four target groups with labour force availability data, one can spot areas of possible under-use. The second is that such discrepancies may point to employment policies or practices that work to the disadvantage of those groups.

The object of compiling those data is to permit the employer, the public and any monitoring agency to *explain* any significant differences between participation and availability. The Commission's approach therefore involves agreeing with the employer on a plan for exploring the data it has produced (which enables us to understand how they have been arrived at and to pinpoint possible inequities), and using a common analysis to scrutinize its employment systems and develop corrective plans.

## ASSESSING PROGRESS

We have observed above that what has been accomplished thus far leaves much to be desired. As reported by the Minister responsible for the program at the end of the year, the overall 87-88 growth for the four groups amounted to .07 percent for aboriginal peoples, .12 percent for persons with disabilities, .7 percent for visible minorities and 1.22 percent for women, figures which are hardly likely to cause dancing in the streets. Our review of hirings and terminations also suggests that at least some of these very modest gains came from higher rates of self-identification rather than real improvements in representation. The occupations represented also vary considerably from sector to sector, and a net positive result for a particular sector may be greatly skewed by differences between sub-sectors. A net gain in transportation hirings, for instance, is entirely due to gains in the air transportation sector: the rail, truck, water, public passenger and pipelines sectors were all net losers and thus much more limited in their opportunities for change.

Still, one is obliged to generalize if one is to have a view of the forest as well as the trees. Women's representation is highest in banking and communications, though they are still under-employed in the latter, especially in traditional male occupations. Over all, women have not made extensive inroads into non-traditional occupations, and in all industrial sectors they are still heavily over-represented in clerical work. They are more often found in management and the professional ranks in banking and communications than in other industrial sectors. But, again, they remain a small minority of senior managers even in banking, although the sector as a whole is predominantly female.

Of greatest concern is the unacceptable position of the aboriginal peoples, whose numbers hardly changed at all, and who remain significantly under-represented in all industrial sectors and virtually all occupational groups. Their representation is worst in banking and communications, and only slightly better in transportation and the other sectors.

Similarly, there was only minimal improvement in the position of people with disabilities, who are also under-represented in most occupational groups and in all industrial sectors. Although still well below par, their representation is slightly higher in the banking sector. Communications and transportation continue to have the worst representation of disabled workers.

Visible minorities remain for the most part under-represented in the federally regulated work force. The banking sector is an exception, but even there their representation in senior management is cause for concern. Significant under-representation is also evident in the transportation and communications sectors.

## HOW THINGS STAND

At the end of 1989, one year after our first investigations and reviews were launched, the situation was as follows.

Of the nine large employers that were the object of the Disabled Coalition's complaint, four had agreed to cooperate on first being notified: Canadian National, the Royal Bank of Canada, the Bank of Montreal, and the Toronto-Dominion Bank. Some months later, the Canadian Imperial Bank of Commerce also agreed to allow the investigation to proceed. After considerable debate and exchange of correspondence, the Bank of Nova Scotia offered its conditional cooperation toward the end of the year. Discussions are continuing with Canada Post.

For reasons best known to themselves, the remaining two employers — Bell Canada and the CBC — have not agreed to collaborate with the Commission on working toward the resolution of the complaint. Instead, they have continued to question its validity, even as a proper matter for investigation, as well as the Commission's authority to carry out that investigation. Bell Canada has also declined to provide the information that the investigator requested to prepare a report on the facts surrounding the allegations. The CBC, for its part, has launched a challenge in the Federal Court seeking to have the investigation permanently halted, and a hearing is expected in the Spring.

The Commission, of course, accepts that any employer is entitled to defend itself against complaints. In the case of an employment equity problem, however, where the bald statistics give rise to some obvious questions, the institutions concerned would be operating in their own interests, as well as in keeping with the objectives set down by Parliament, if they collaborated in determining whether or not something was genuinely amiss in their hiring practices and what needed to be done about it. That they should do so without prejudice to their ultimate position is understandable; that they should refuse even to start the process is much less so.

Of the nineteen employers who were asked by the Commission to take part in a voluntary review of their activities beyond the purview of the Disabled Coalition complaint (i.e., for women, aboriginal peoples and visible minorities), seventeen agreed, and the reviews began during the year. Once again, Bell Canada and the CBC refused to go along, and the Commission decided in mid-year (more than six months after broaching the matter with them and after all the other employers had agreed) to initiate its own complaint, as provided for under the Canadian Human Rights Act. Both employers then launched legal actions to challenge the validity of that decision.

In December of 1989, the Federal Court rejected Bell Canada's application to set aside the Commission's process of initiating a complaint on the basis of 1987 data, and the investigation should now proceed. The court hearing on the CBC's challenge to the Commission's complaint is also expected in the Spring.

It remains our view that accepting to cooperate in a review of employment practices is no more than the first step in a common sense approach to resolving problems of employment equity that have been under discussion for years. No one is looking for admissions of guilt. The purpose is to move ahead in a systematic way to overcome problems of systemic discrimination that cannot be dealt with adequately in an adversarial context. We continue to hope that all the institutions covered by the Act will come to agree that this makes sense, and that all concerned will benefit from a collaborative approach rather than waste time in prolonged legal skirmishes.

## THE PURPOSE OF THE EXERCISE

We also remain convinced that employment equity planning must proceed as an integral part of human resources management; that it is not a numbers game; that progress can be achieved, even in times of limited workforce expansion; and that employers will find tangible benefits as they integrate new ways of operating employment systems into their organizations.

This is the approach we have been taking over the last year with the majority of employers who have agreed to cooperate with our request to review their employment equity status. With a strong commitment from their most senior staff we have made steady progress in identifying those specific jobs or job families in which there appears to be significant under-representation of target group members. Attention is now shifting to a review of employment systems to find out why these shortages persist and where the remedies may lie.

By the end of 1989, most of those employers who agreed at the outset to cooperate with the Commission had either submitted their availability analysis or had nearly completed their reports. Some employers were already preparing to undertake comprehensive systems reviews to determine why certain designated groups seem to be under-represented. Canadian Pacific Express and Transportation, for example, was finalizing plans for its employment equity systems review. As a result of its analysis, Denison Mines had established a strong union-management committee to oversee its systems review. In a number of cases, Commission staff were already reviewing the systems while the employer completed its availability analysis.

Because the implementation of employment equity requires considerable work to achieve real changes, the Commission is pleased that

some employers have already introduced initiatives to improve the representativeness of their labour forces. The Toronto-Dominion Bank's pilot recruitment drive to attract and hire people with disabilities in Montreal, for example, resulted in thirteen hires, and the Royal Bank's efforts in Alberta led to twenty new aboriginal employees joining the bank. The latter's receipt of the Employer of the Year Award by the Native Employment Services Association of Alberta deserves a special mention.

The verdict on the year: minor advances on some fronts but no major breakthroughs. Meanwhile, employment equity remains Canadian policy, approved by Parliament, and the Commission intends to do everything in its power to ensure that the law provides the kinds of change that are expected of it. As employers begin to get the hang of the process and the usefulness of creating and implementing equity plans that are comprehensive and well-founded becomes apparent, there is no reason why employment equity should not sell itself and become a tool of organizational revitalization as well as an instrument of social policy. We are not there yet; most employers still need to be brought up to scratch; but the results in some cases show what can be done.

## EQUAL PAY

Hackneyed as it may be, "snail's pace" seems the only appropriate description for federal progress in the area of equal pay. Since the early seventies, Canada has been a party to an international convention on equal wages, and for more than a dozen years the Human Rights Act has deemed it a discriminatory practice to differentiate between female and male wages for work of equal value. Yet the concept remains very far from penetrating the federal public service or the federally regulated private sector. Developments over the past year have in no way altered that gloomy judgement. Progress there may have been elsewhere, in Ontario and the Atlantic provinces, for example, but the federal ship remains becalmed as it was a year ago.

As we have argued in the past, this doubtless results in large measure from deficiencies in the existing framework of legislation. We have continued to recommend to Parliament that amendments to the Human Rights Act be introduced to make it clear that employers have a positive duty to conform to the principles of pay equity, not just to respond to charges of non-compliance, and to empower the Commission to monitor their performance without being obliged to proceed by way of a complaint. Thus far, silence has been Government's only response.

### WHAT IS HAPPENING?

What exactly were employers doing in 1989 to bring wage equality to the workplace? Not much, alas. Where individuals and groups have complained about wage discrimination, employers have too often been

reluctant to set out the facts, too anxious to shore up their present systems of job evaluation, and too little aware of opportunities to make those systems fair and equal. There is some encouragement in the fact that a few corporations have seized their opportunities. The Department of Labour also reports that an increasing proportion of companies it has audited have at least begun the process of examining their pay systems for bias against women.

Given the many issues faced by organized labour, it is not always clear whether the elimination of wage discrimination is front and centre among their collective bargaining goals. Some employee organizations — the Public Service Alliance and the Professional Institute of the Public Service, for example — have evidently been pushing for wage equality. Does the relative silence from other unions signify that wage equality has already been achieved elsewhere? It is a safe bet that it has not.

Oddly enough, progress appears to have gone furthest and fastest among small and medium-sized organizations, which are often said to be the least well equipped to deal with the complexities of changes of this kind. Larger enterprises, including those in the federal public service, seem daunted by the size of the task, and their efforts to comply are often time-consuming and inconclusive. The Joint Union-Management Initiative of the federal government is a prime example. The massive effort of putting an objective value on the work of 3,200 public service jobs — a small sample of the whole — has finally come to a close, more than five years after the JUMI study began. But having assembled the results of the job evaluation exercise, the parties were unable, at the end of 1989, to agree on their implications for actual pay adjustments.*

## CHANGING GEAR

What must be done to get this whole process into a different gear? The first step is to build a better understanding of the benefits of equal pay. The Commission supports the educational program of the federal Department of Labour, which has provided information briefings to many hundreds of organizations. A second step is to take a more active approach to meeting the terms of the Canadian Human Rights Act, which basically means identifying areas of possible bias, evaluating the jobs concerned in an objective manner, and systematically introducing the necessary pay adjustments.

*The Government took a significant step in this direction in January 1990, when it announced that, further to the joint study, some 70,000 federal public servants would be receiving roughly $317 million in back pay and $76 million in annual salary adjustments. While these are clearly major adjustments, which the Commission welcomes, there is still much to be done before all concerned have agreed on a comprehensive settlement.

Appropriate technical guidance is readily available from the Department of Labour, our own staff and other professional sources. The Commission will be providing further policy direction, and Labour's inspection program can also provide much needed momentum. When evidence is produced by these inspections, the Commission will be in a position to initiate complaints against organizations that seem not to be in compliance with the Act. But we must repeat what we said last year: no such cases have yet been reported to the Commission, and the system is hardly likely to function until they are made available.

The real question, of course, is when the results of these efforts will be forthcoming. What employees want to know is when federal law and Canada's international commitments are going to bear fruit. Nineteen-ninety may well prove a turning point, but it is important to recognize much of the work involved in meeting the equal pay provisions of the Act still lies ahead.

Two things are clear: if a genuine equal pay program is to be realized, voluntary action on the part of employers will never be enough in itself; and relying solely on employee and union complaints to galvanize the process is a forlorn hope. Even education, praiseworthy as it may be, will not generate administrative change. Employee compensation is too complex, too bound up in traditional practices, and too subject to other uncertainties, to expect that employers and unions will take the leap toward reform simply because they are exhorted to do so. A more judicious combination of voluntary and mandatory measures is required, and the Commission will continue to urge these changes upon the Government.

# CASE WORK

Nineteen eighty-nine was a banner year for casework involving the Commission, with the number of cases sent to conciliation and tribunal considerably up over previous years. The Commission also dismissed significantly fewer cases, continuing a trend noted in our 1988 Report. Table 4 in Appendix II gives further details.

The following pages describe a number of our more interesting tribunal and court cases, and a selection of noteworthy settlements arrived at during the course of the year in major areas of human rights law. We begin with decisions of the Supreme Court of Canada that will have a considerable impact on that law.

## THE SUPREME COURT OF CANADA AND THE IDEA OF EQUALITY

Tribunal and court decisions that serve to clarify the concept of equality are essential to the advancement of human rights. In 1989, the Supreme Court issued four important decisions that help to define the term and give guidance on how that ideal can become a reality.

A leading decision issued in February (*Law Society of British Columbia* v. *Andrews*) provides the first Supreme Court interpretation of the equality provision stated in s. 15(1) of the Charter, establishing the important principle that it is meant to overcome conditions of disadvantage created by law in our society. The Court went on to say that equality under the Charter does not require that all laws apply in the same way to everyone; such a system would fail to take into account differences among individuals and might, in fact, increase disadvantages. Laws do, of course, make distinctions among groups, but sometimes these distinctions are unfairly based on assumptions about people's abilities or situation or personal characteristics. The *Andrews* decision means, in effect, that this kind of discriminatory assumption can be challenged.

The case involved a citizenship requirement for admission to the practice of law. The Court developed its approach to equality by examining the history of discrimination in Canada, and by reviewing the principles that have evolved in human rights law. This led Mr. Justice McIntyre to conclude that discrimination exists where a distinction, whether intentional or not, is based on grounds relating to personal characteristics and imposes burdens on people or witholds benefits from them because of those characteristics.

By requiring that the actual impact of a law on members of disadvantaged groups be taken into account, the decision puts the onus on governments to justify any distinction that brings about or reinforces their disadvantage. This is an important first step in making the Charter's equality provisions meaningful for Canadian society.

In two further decisions this year, the Supreme Court confirmed its approach in *Andrews* by examining the actual impact of discriminatory

practices. In one case, *Brooks, Allen and Dixon* v. *Canada Safeway Ltd.*, three women alleged that the company benefits plan discriminated on the basis of sex: medical benefits were available to employees who had to be absent from work for a medical reason, but excluded pregnancy from coverage. The practical effect was that the women lost money because the plan provided compensation at a higher rate than the UIC maternity benefit, and they could not claim benefits for seventeen weeks, even if they were absent from work for a medical reason not related to pregnancy.

The company argued on the basis of an earlier Supreme Court decision that, although the plan treated pregnant persons differently from non-pregnant persons, this was not sex discrimination because not all women are or become pregnant. The Court rejected this approach, taking the common sense view that since only women become pregnant, a denial of health benefits to "pregnant people" is tantamount to denying those benefits to women. For too long, the Court held, society has allowed employment practices to impose all of the costs of childbirth upon women. To those who argued that this was not sex discrimination, or that, since pregnancy was a "voluntary" condition, women should bear the consequences of that choice, the Court replied:

> Combining paid work with motherhood and accommodating the childbearing needs of working women are ever-increasing imperatives. That those who bear children and benefit society as a whole should not be economically or socially disadvantaged seems to bespeak the obvious.

A third case (*Janzen and Govereau* v. *Platy Enterprises Ltd.*) that helped to give further substance to the idea of equality also concerned allegations of sex discrimination. The question for the Court was whether sexual harassment could be sex discrimination under a human rights code. Although the answer may seem obvious enough, the point is a significant one since, at the time this case arose, the Manitoba Code did not specifically outlaw sexual harassment as such. The Court looked at the experience of women in the workforce and found that sexual harassment denied women benefits available to others, namely the right to work in an environment free of this type of behaviour. Sexual harassment was an abuse of power, and although all women in a particular workplace might not be harassed, all were vulnerable. The Court held not only that harassment could constitute sex discrimination, but also that the employer was liable for this particular type of discrimination.

Finally, the meaning of family status (or civil status in Quebec) was discussed by the Supreme Court in *Commission des droits de la personne du Québec* v. *Town of Brossard* . The Town refused to

consider the application of the complainant for employment as a lifeguard because her mother was employed as a typist at the police department, and it was against their anti-nepotism policy to hire immediate relatives of their employees. The Supreme Court held that filiation, fraternity, sorority and marital status were all included in the term civil status; consequently, the Town's anti-nepotism policy did result in an exclusion from employment on the basis of civil status. The exclusion was contrary to the terms of the Quebec Charter, was not a necessary condition of employment, and was, therefore, discriminatory. The Court concluded that this particular policy was unreasonable because it lacked the flexibility to take into consideration the actual family relationships and specific jobs, and the likelihood that abuses would take place.

## RACE, COLOUR, NATIONAL OR ETHNIC ORIGIN

Race, colour and origin are closely linked, and complaints based on one of these grounds often include the others as well. This year, the Commission referred several such complaints to tribunal hearings.

In the case of *Dhami* v. *Canada Employment and Immigration Commission*, a tribunal ruled that no discrimination had occurred. Mr. Dhami, who is of East Indian origin, had worked at CEIC as a term employee for two and a half years. After his last term expired without renewal, he competed for a position at the same level but was unsuccessful. He alleged that the CEIC discriminated against him by not renewing his contract and by not re-hiring him because of his race. The tribunal found, however, that the decisions made by the CEIC were not racially motivated.

Settlements were reached in two cases involving race or ethnic origin, which had been scheduled to go to tribunal. The complainant in *Metallic* v. *Bank of Nova Scotia* alleged that the bank had a policy of not granting loans to residents of an Indian reserve because their property cannot be used as collateral. In *Soullière* v. *National Bank of Canada*, the complainant believed that he had been denied a promotion, demoted and adversely treated because he was a French Canadian. Both cases were settled to the satisfaction of the complainants.

Two complaints were the subjects of a special procedure under the Canadian Human Rights Act. In *Célestin* v. *Canadian Armed Forces* and *Saxena* v. *Canadian Armed Forces*, the complainants claimed they were denied employment because they were unable to get the necessary security clearances on account of their national or ethnic origin. Mr. Célestin moved to Canada from Haiti, and the department maintained that it was unable to obtain reliable background information to complete a security check on him; Mr. Saxena, who is from India, was also denied a position because he had not been a resident of Canada for the ten years necessary to get a security clearance.

After investigation, the Commission requested the appointment of a tribunal, but the Minister of National Defence notified the Commission that the practices in question were based on considerations relating to the security of Canada. When the Commission receives such a notice, it may choose either to dismiss the complaint or to refer it to the Security Intelligence Review Committee, which then has forty-five days to provide a report to all the parties. The Commission chose to refer the complaint. The Review Committee's report was received late in 1989 and was under consideration at year end.

## RELIGION

Although complaints dealing with religion are not frequent, they often break new ground. This year, in the appeal of *Alberta Human Rights Commission* v. *Central Alberta Dairy Pool*, the Supreme Court of Canada heard a case concerning religious observance that may provide important guidance in interpreting human rights statutes. For that reason, the Commission applied for, and was granted, the status of intervenor. The complainant was a member of the Worldwide Church of God who lost his job at a milk-processing plant when he refused to work on a day considered by his Church to be a holy day. The issue was whether the dismissal was based on a bona fide occupational requirement, or whether the employer had a duty to accommodate the religious observances of the employee. The decision of the Supreme Court is expected to elaborate on the concepts of bona fide occupational requirements and reasonable accommodation.

Under the Canadian Human Rights Act, the complaint of *Pederson* v. *Canadian Armed Forces* was dismissed by a tribunal. Mr. Pederson is also a member of the Worldwide Church of God, which teaches strict observance of Saturday as a holy day. He was serving as an electrician in the Armed Forces and claimed that he was discriminated against when ordered to work on a Saturday and later disciplined for disobeying the order. The tribunal found that the Forces had a valid requirement that all members be ready to serve seven days a week and twenty-four hours a day, if required. Because such a requirement was established, no duty to accommodate the complainant's religious observances arose. The Commission has filed an appeal.

Another complaint that raises interesting questions concerning religious freedom is *Kurvits* v. *Public Service Alliance of Canada and Treasury Board*. Mr. Kurvits objected to paying union dues on religious grounds. The relevant collective agreement provided that employees who were members of a religious organization registered under the Income Tax Act whose doctrine prevented members from paying union dues as a matter of conscience could instead make equivalent contributions to a charitable organization. Mr. Kurvits was unable to take advantage of this exemption, however, because his church was opposed for religious reasons to being registered under the

Income Tax Act. A tribunal appointed to hear this complaint has reserved its decision.

A settlement was reached in the complaint of Goychi Mulleda against the Canada Employment and Immigration Commission. Ms. Mulleda, who said that the CEIC discriminated against her when she was denied leave to attend a religious convention and fired when she took unauthorized leave, will receive six thousand dollars in general damages.

## AGE

The issue of age in employment is increasingly important. With growing numbers of people approaching what used to be considered retirement age, age-based employment practices that until recently had been widely accepted are now being challenged on several fronts. One employer that relies more than most on maximum hiring ages and mandatory retirement as integral parts of its operations is the Canadian Armed Forces. The result is that many of our age-based complaints name the CAF or the Department of National Defence as respondent. The CAF argues that its age policy rests on a bona fide occupational requirement.

In *Executive Flight Services* v. *Her Majesty the Queen in Right of Canada*, twenty-six pilots and flight attendants who had worked as part of the federal government's executive flight service claimed that the Departments of Transport and National Defence discriminated against them because of their age. When responsibility for the service was transferred from Transport to DND in 1986, their positions were eliminated because of an understanding between the departments that there would be no integration of civilian personnel into military flying operations. The complainants argued that they were prevented from pursuing their careers because they were over the maximum enrolment age for the Canadian Armed Forces. Their average age was fifty-one, whereas the alleged limit for enrollment as a pilot is twenty-four, and for some other skilled operations, thirty-three. Mandatory retirement age for flight crew is fifty-five. The tribunal appointed to hear these complaints has not yet concluded its inquiry.

Mandatory retirement in the military will also be considered in eight complaints by various individuals who allege that the Armed Forces and the Department of National Defence have policies that deprive them of employment opportunities on the basis of age. The respondents admit that their retirement policies, based on the Queen's Regulations and Orders, distinguish on the basis of age, but submit that they are justified for operational reasons. The Commission contends that blanket age restrictions applied to all service categories are not warranted without further assessment or justification.

The Armed Forces are not the only institution to be troubled by the question of mandatory retirement: more and more, the Charter is being used by complainants to challenge the validity of the reference to "the normal age of retirement" in the Canadian Human Rights Act. The Supreme Court of Canada recently heard several cases dealing with mandatory retirement and with limitations in human rights statutes that prevent it from being considered discriminatory. Its decision is expected to have substantial consequences for the cases now in the federal tribunal system. One such is *James* v. *Air Canada*, in which the complainant was forced to retire from his position as an engineer when he reached the age of sixty-five. Mr. James alleges that Air Canada's mandatory retirement policy violates the equality provisions of the Charter, and that the relevant section of the Canadian Human Rights Act does so as well.

Not all age complaints involve a mandatory retirement policy that excludes employees above a certain age. Often the employer has no such policy but still refuses to hire or retain an employee, allegedly because of a perception that that person is too old to perform the job. In these situations, it is not uncommon for the employer to deny that age was a factor in its decision. Otherwise, it must show that the complainant's age was directly related to her or his ability to do the job.

In *Holden* v. *Canadian National Railway*, the complainant lost his job as a financial planning officer when he reached sixty years of age. A review tribunal supported the first tribunal's conclusion that there was no prima facie case of discrimination. It said that, in deciding to release Mr. Holden, the supervisor had carried out a sufficient assessment of his abilities and had been able to decide that he was not as competent as the employees who remained. The review tribunal imposed a very high standard of proof on the complainant, essentially requiring him to prove an airtight case of discrimination. It also seemed to say that evidence that may have indicated (in the review tribunal's opinion) that Mr. Holden did not himself feel he had been discriminated against was proof that there had been no discrimination. The Commission has filed an application for review of this decision in the Federal Court of Appeal.

Several other age discrimination cases will make their way through the tribunal or court process in the next months. The complainant in *Booth* v. *Atomic Energy of Canada Limited* applied for a support staff position at the respondent's Chalk River Nuclear Laboratories. She qualified for a position but was told none was available. Ms. Booth says that, shortly after this, the company hired less experienced support staff who were fifteen to twenty years younger than she. A tribunal has been appointed to hear the complaint. In *Audet* v. *Maritime Employers' Association*, the Commission's procedures are being called into question. The complainant and others were required to undergo

aptitude tests to qualify for training on heavy equipment, and the complainant alleged that these tests were discriminatory because they eliminated a disproportionate number of workers over forty. The Commission appointed an investigator even though the complaint was filed more than a year after the alleged act of discrimination, and the employer filed an application for judicial review of the Commission's decision to extend the time period. This is the first time an application of this kind has been made.

## SEX AND SEXUAL HARASSMENT

The Commission sees a large number of cases each year involving complaints of sex discrimination and sexual harassment. Many arise in employment situations. Tribunal decisions in these areas can result in significant steps towards sexual equality in the workplace. For example, the tribunal in *Gauthier, Houlden, Gauthier and Brown* v. *Canadian Armed Forces* ordered that all combat-related positions (except on submarines) be opened to women within the next ten years. The Armed Forces had not demonstrated that there was a valid requirement for excluding all women from all such positions. From now on, selection of men and women for combat positions must be made on an individual basis, rather than on the basis of preconceptions and stereotypes.

*Corrigan* v. *Pacific Western Airlines Limited* is another case in which the complainant alleged that the respondent refused to hire her as a Ramp Service Agent or Customer Service Agent because of her sex. The tribunal and a subsequent review tribunal found that the effect of the company's failure to consider Ms. Corrigan for these positions was to subject her to discrimination. Pacific Western Airlines has appealed this decision to the Federal Court of Appeal.

A condition for employment, such as a preliminary test, may be applied uniformly to all prospective employees but still have a discriminatory effect if it screens out a disproportionate number from one group. The complainant in *Ferrante* v. *Canadian National Railway Company* applied for a position as an apprentice electrician and was denied the position because she failed to pass a preliminary hiring test. Ms. Ferrante alleges that the test has a discriminatory effect on women, and a tribunal has been appointed to hear her complaint. It is argued that this case is an example of what is known as adverse effect discrimination, in which an apparently neutral rule that applies to everyone may nonetheless have a discriminatory impact. In other cases, the question is one of more direct discrimination. For example, a tribunal has been appointed in *Shields* v. *Canada Employment and Immigration Commission*, where the complainant alleges discrimination because the respondent refused to refer her for a position as camp cook because the employer wanted a male.

Men, too, are sometimes subject to sex discrimination. The complainant in *Oliver* v. *Department of the Environment (Parks Canada)* was not hired as an interpretive guide because of his sex. The tribunal decided that the Department had not succeeded in proving that it was necessary to hire only women in order to maintain historical accuracy and ordered the respondent to stop screening out male applicants. Mr. Oliver received more than eleven thousand dollars, plus interest, for lost income.

A conflict between native rights to self government and the right to be free from discrimination may sometimes occur. A tribunal has been appointed in the case of *Courtois and Raphaël* v. *Department of Indian and Northern Affairs*, which raises interesting questions concerning the re-integration into Indian bands of women who regained Indian status as a result of amendments to the Indian Act in 1985. Those amendments not only repealed the discriminatory provisions under which Indian women who married non-Indian men automatically lost their Indian status, they also made provision for the reinstatement of such women and their children. The complaints of Ms. Courtois and Ms. Raphaël related to the refusal of their band council to provide education services to children of women who had regained their status. They also held the Department responsible because of its involvement in the provision of educational services. The tribunal reserved its decision.

The extent to which the Commission can become involved in complaints alleging discrimination by the Department of Indian and Northern Affairs or by band councils is limited by Section 67 of the Canadian Human Rights Act, which provides that nothing in the Act "affects any provision of the Indian Act or any provisions made under or pursuant to that Act". In *Desjarlais* v. *Piapot Band No. 75*, the Federal Court of Appeal interpreted this section as covering not only the Indian Act and regulations and by-laws made under it, but also certain kinds of decisions made by the Minister or by band councils pursuant to its terms. In cases of this kind, it was therefore necessary to determine on each occasion whether the Commission's jurisdiction was barred by Section 67. In the *Desjarlais* case itself, however, the Court found that it was not, and that the Commission could proceed. Following that, a settlement was reached that provided the complainant with twenty-five hundred dollars and a letter of apology from the Piapot Band in resolution of her complaint that she had been fired because of her age.

## MARITAL AND FAMILY STATUS

The line dividing certain types of discrimination covered by the Canadian Human Rights Act is a fine one. Complaints of sex discrimination, discrimination based on marital status and discrimination because of family status tend to overlap. Among those that cover two grounds are the marital and family status complaints in *Druken, Isbitsky, McMillan and Bérubé* v. *Canada Employment and*

*Immigration Commission*. The complainants were denied unemployment insurance benefits because each worked for her spouse or for a company more than 40 per cent of which was owned by her spouse. This employment was not considered insurable under the Unemployment Insurance Act and Regulations. A tribunal held that these provisions were discriminatory, ordered that each complainant be paid the benefits she would have received as well as one thousand dollars for injury to feelings and self-respect, and ordered that CEIC stop enforcing the provisions. The Federal Court of Appeal refused to grant an application by the Attorney General of Canada for review of the tribunal's decision and held that it should stand.

In the most recent development in this case, the Supreme Court refused to grant the Attorney General's application for leave to appeal. The tribunal's ruling therefore remains in effect and establishes a number of important principles. First of all, it is now clear that a tribunal can order a remedy based on a finding that the Canadian Human Rights Act supersedes earlier-enacted federal legislation that conflicts with the Human Rights Act. It is also confirmed that a tribunal can order government agencies to stop applying discriminatory legislation and can require that they compensate people who have suffered discrimination because of that legislation. The Commission can therefore proceed on the basis that there can be a remedy under its Act for certain kinds of discrimination contained in federal laws.

In two complaints against the Bank of Montreal, settlements were reached. Beverley Baylis complained that when she applied for a personal loan, she was obliged to have her husband co-sign. The bank agreed to pay Ms. Baylis one thousand dollars and send her a letter of apology in resolution of her complaint. It also agreed to remove her husband's name as co-signer of the loan. Jean Chadwick claimed that the bank required her husband to co-sign a loan for a car. The bank agreed to pay her five hundred dollars and send her a letter of apology.

The definition of family status in the Canadian Human Rights Act and other human rights legislation has received a great deal of attention over the past year. The role of the complaint process as an instrument of social change was demonstrated in the case of *Mossop* v. *Secretary of State, Treasury Board and Canadian Union of Professional and Technical Employees*. Mr. Mossop was denied bereavement leave to attend the funeral of the father of the man with whom he had lived for ten years. He was not entitled to this leave under his collective agreement, because this type of relationship was not included as falling within the category of "immediate family".

The tribunal hearing the case had first to decide whether the term "family status" in the Canadian Human Rights Act was broad enough to include such relationships — the first time this question had been

addressed in Canadian human rights law. The tribunal decided that it was reasonable to conclude that persons of the same sex who live together may, in certain circumstances, constitute a family, and may therefore be entitled to protection against discrimination based on family status.

The tribunal ordered that the Treasury Board and the union stop applying the relevant provisions of the collective agreement in a discriminatory manner. It further ordered that the collective agreement be amended to allow a person of the same sex as an employee to be included in the definition of immediate family for the purposes of bereavement leave, if that person would have been able to meet the definition of common-law spouse except for his or her sex. Mr. Mossop had one day of bereavement leave reinstated and was awarded five hundred dollars compensation for hurt feelings. The Treasury Board has appealed this decision to the Federal Court.

Cases raising issues similar to those raised in the *Brossard* decision of the Supreme Court, mentioned above, are also being considered under the Canadian Human Rights Act. In *Lang* v. *Canada Employment and Immigration Commission*, Ms. Lang alleged that CEIC denied her a summer employment grant under the Challenge 86 program because she wanted to hire her daughter. Ms. Lang ran a day care centre and claimed that her daughter was the most qualified person to help her. The tribunal that heard the case reserved its decision. In *Fitzherbert* v. *Underhill*, the situation was, in a sense, reversed. Ms. Fitzherbert was hired by Mr. Underhill on a casual basis as a truck driver. She claimed that after five days on the job she was fired and told that Mr. Underhill's brother would replace her, and she alleged that she was discriminated against on the basis of sex and family status. The Commission requested the appointment of a tribunal; a hearing has been scheduled for 1990.

A case that crosses the boundaries between the grounds of marital and family status, *Espineli* v. *Canada Employment and Immigration Commission*, is scheduled to be heard by a tribunal in 1990. Mrs. Espineli, who is a Philippine resident, was alleged to have misrepresented her marital and family status in order to obtain employment with a garment company in Winnipeg. She maintained that she was a victim of marital and family status discrimination because CEIC knew of and co-operated with the recruiter's intention of selecting only single women. She also alleged that discrimination took place when she was later deported from Canada for her misrepresentation. It is expected that she will be granted permission to return to Canada to attend the hearing of her complaint.

## DISABILITY

Complaints of discrimination on the basis of disability are more and more frequent. The situation often involves a refusal to employ a

disabled person, and disabilities such as defective eyesight, epilepsy, and diabetes are common sources of complaints. Many of these complaints are sent to tribunal. The issue at a tribunal hearing is often whether the employer's decision was arbitrary or unjustified, or whether there was a valid reason for refusing to employ the disabled person, for example because that person's disability would cause an unacceptable risk to other employees or to the public. The employer must demonstrate that such a risk exists.

In 1989, tribunal and review tribunal panels in several cases found that the employer had established an objective requirement that precluded hiring a person with that particular disability. In *Séguin and Tuskovitch* v. *Royal Canadian Mounted Police*, the complainants' poor eyesight prevented them from meeting the vision requirements for entrance to the RCMP, and the tribunal agreed that this was a valid reason for refusing to hire them. In both *Gaetz* v. *Canadian Armed Forces* and *Galbraith* v. *Canadian Armed Forces*, a review tribunal in the first case and a tribunal in the second decided that the respective disabilities (diabetes and surgical removal of the large intestine) presented a risk that the complainants might suffer injury and endanger their own safety and that of others. In *Lee* v. *British Columbia Maritime Employers Association*, the complainant's speech impediment and lack of coordination were considered sufficient reason for his deregistration and consequent loss of employment. The Commission has appealed this last case to a review tribunal.

The complainant in *Doyle* v. *Canadian National Railway Company* was prevented from working as a brakeman/yardman because he is an insulin-dependent diabetic. The Federal Court Trial Division granted a writ of prohibition preventing a tribunal from hearing this case. The grounds cited were that the issue and facts were virtually identical to those in *Mahon* v. *Canadian Pacific Railway*, where the employer had been found to have a justification for not hiring insulin-dependent diabetics as trackmen. The Commission has appealed the *Doyle* decision.

An employer often cannot justify a refusal to hire a person with a disability. The most notable recent case where a tribunal panel found no bona fide occupational requirement was the first tribunal decision on an AIDS-related complaint, *Fontaine* v. *Canadian Pacific Ltd.* Mr. Fontaine lost his job at a CP road camp after he confided to a co-worker that he had tested positive for HIV. The decision reaffirmed the Commission's position that employers may not discriminate against those who carry HIV or have AIDS unless there is a clear and demonstrable risk the virus will be transmitted. Mr. Fontaine was to receive more than twenty-three thousand dollars for lost wages (less seasonal earnings) and two thousand dollars for injury to self-esteem. Canadian Pacific has appealed the decision.

The Canadian Armed Forces and the Department of National Defence have found themselves the respondents in several disability cases. Their position that all members of the Forces should be able at any time to perform basic military duties that could arise in a war situation means that many disabilities can be invoked to exclude people from the ranks of the CAF. The *Gaetz* and *Galbraith* cases have already been mentioned. In addition, a tribunal heard this year of a complainant who was denied enrolment with the Forces because of his small stature. The decision was reserved. Another tribunal will soon hear the case of an individual whom the CAF refused to hire as a military musician because of her eyesight. In both these cases, the respondent argues that the exclusion is justified because the complainant would be unable properly to fulfill military duties.

*Rosin* v. *Canadian Armed Forces* involved a case in which the CAF did not prove it was justified in its treatment of the complainant. Mr. Rosin was denied the opportunity to complete a parachute training course as a military cadet because of a Canadian Armed Forces regulation requiring participants to have vision in both eyes. The tribunal panel ordered the CAF to allow the complainant to complete the course and directed that any rules restricting people with monocular vision from participating in such courses be rewritten or suspended.

Not all disability cases involve employment situations. The complainant in *Thiffault* v. *Quebecair* was not permitted to board a flight because airline personnel assumed he was drunk. In fact, Mr. Thiffault is legally blind; his movements were uncertain and he was using the aid of a guide. A tribunal held that the airline's refusal to allow Mr. Thiffault to board the plane resulted in discrimination against him because of his disability. Quebecair was ordered to pay Mr. Thiffault one hundred dollars for the cost of paying for his guide for an additional day and one thousand dollars for the humiliation caused by the discrimination.

Many cases are settled without going through the tribunal process, either with the help of a conciliator appointed by the Commission or as the parties prepare for the tribunal hearing. Settlements can result in significant policy changes by respondents and in important developments from the human rights point of view. For example, the Royal Bank of Canada will change its long-term disability plan to provide the same benefits to employees with mental disabilities as to those with physical disabilities. This change is part of the settlement of a complaint filed in the case of *Lindsay* v. *Royal Bank of Canada*. Mr. Lindsay became ill and was unable to continue working with the bank. His complaint alleged that the bank discriminated against individuals with a mental disability by permitting them only one year of benefits while an individual with a physical disability was entitled to two years. Mr. Lindsay will receive more than twenty-one thousand dollars in

compensation for the benefits he would have received under the new policy.

Two other settlements resulted in policy changes by the Department of Transport and by the RCMP. As a result of *Israel* v. *Department of Transport*, the Department agreed to make sure that transportation for disabled people to and from airports is available at the same cost as for non-disabled people. Until this agreement was reached, disabled people had to pay for their own transportation if they could not use general transport. In the second settlement, the RCMP agreed to amend its hiring policy calling for rejection of applicants who admitted to using hashish or marijuana more than five times. During a security interview, an applicant admitted that he had experimented with drugs while at university. He filed a disability complaint with the Commission claiming that he was not hired because he was perceived to have a drug dependency, which is considered to be a disability under the Canadian Human Rights Act. The RCMP's revised policy will place greater emphasis on individual assessment.

## HATE MESSAGES

Section 13 of the Canadian Human Rights Act makes the communication of hate messages by telephone a discriminatory practice. This year saw only the second tribunal decision ever regarding hate messages in *Nealy et al.* v. *Terry Long, Randy Johnston, and the Church of Jesus Christ Christian-Aryan Nations*. Robert Nealy and several other complainants alleged that the respondents had been spreading hate propaganda against Jews and other minority groups by telephone in Alberta in late 1987 and 1988. Although the respondents chose not to appear, it was held that proper notice had been given and the hearing proceeded without them. The tribunal was satisfied that the respondents were responsible for communicating messages likely to expose certain groups to hatred or contempt and ordered that they refrain from doing so in the future.

The tribunal in the *Nealy* case also considered whether the hate messages provision in the Canadian Human Rights Act was a valid limitation on freedom of speech as protected by the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The tribunal held that, although this provision did infringe upon freedom of speech, it amounted to a reasonable limitation on that right that did not violate the Charter.

This issue is expected to be decided in the case of *Taylor and the Western Guard Party* v. *Canadian Human Rights Commission*, which was heard by the Supreme Court of Canada in early December. The *Taylor* case originates in the first tribunal decision made under section 13: in 1979, Taylor and the Western Guard Party were ordered to cease communicating hate messages but continued to do so. Subsequent contempt of court proceedings ultimately resulted in a challenge to the validity of section 13. The Federal Court of Appeal held that the

legislation was a valid limitation on freedom of speech. The Commission now looks forward to having this matter conclusively determined by the Supreme Court.

## PRACTICES AND PROCEDURES

Procedures established pursuant to the Canadian Human Rights Act are frequently the subject of review in the courts. In 1989, the Supreme Court of Canada issued a decision about the Commission's power to dismiss complaints in *Syndicat des Employés de Production du Québec et de l'Acadie* v. *Canadian Human Rights Commission and Canadian Broadcasting Corporation and the Attorney General of Canada* (the S.E.P.Q.A. decision), which has an important impact on procedural practices. The S.E.P.Q.A decision concerned the Commission's dismissal of a complaint filed by a union alleging that a certain unit of predominantly male employees of the CBC were paid more than a predominantly female unit of employees for work of equal value. After investigation, it was concluded that the disparities in pay were not based on sex and the Commission dismissed the complaint as unsubstantiated. The union appealed the decision under section 28 of the Federal Court Act, asserting that the Commission had breached the requirements of natural justice by relying solely on the investigation report rather than reviewing all the evidence itself, by failing to hold a public hearing, and by not giving reasons for its decision. The Federal Court of Appeal dismissed the union's application, finding that the necessary procedural requirements had been met.

Upon appeal to the Supreme Court, the key issue was whether the Federal Court of Appeal had had jurisdiction under section 28 of the Federal Court Act to review the decision of the Commission. The Supreme Court held that it had not, because the decision by the Commission to dismiss the complaint was administrative rather than judicial or quasi-judicial in nature. The S.E.P.Q.A. decision means that applications for judicial review of a decision to dismiss a complaint must now be made to the Federal Court Trial Division under section 18 of the Federal Court Act, rather than to the Federal Court of Appeal under section 28 as had become the established practice. The decision also confirms that, while the Commission must always act fairly, it need not hold a formal hearing before dismissing a complaint.

In several instances the independence of the tribunal system established under the Canadian Human Rights Act has been questioned by respondents. It is contended that the Commission can make guidelines that are binding on tribunals and set the remuneration payable to them, and that there is therefore a reasonable apprehension that the tribunals may be biased in favour of the Commission. In the earlier-mentioned case of *James* v. *Air Canada*, the question of bias has been referred to the Federal Court of Appeal for resolution and is expected to be heard in 1990. In other cases, the respondents have sought writs of

prohibition from the Federal Court Trial Division to prevent tribunals from proceeding.

## REMEDIES

When a tribunal decides that a discriminatory practice has occurred, it may order a remedy pursuant to section 53 of the Canadian Human Rights Act. Virtually every decision therefore involves a remedy of some kind and often establishes a precedent for other cases. In 1989, there were several significant developments in relation to remedies that require special mention.

The effect of the Supreme Court decision in *Druken, Isbitsky, McMillan and Bérubé* v. *Canada Employment and Immigration Commission* has already been discussed. A less favorable decision about the breadth of the remedies available under the Act resulted in the Federal Court of Appeal's decision in *McAlpine* v. *Canadian Armed Forces (Attorney General of Canada* v. *McAlpine and Canadian Human Rights Commission)*. In that case, the complainant alleged that she had not been hired by the Armed Forces because of her pregnancy and that, as a consequence, she had lost not only wages but also the unemployment insurance maternity benefits that she would have been entitled to had she worked. All aspects of the case were settled by agreement except the question of liability for unemployment insurance benefits. The tribunal held that, but for the discriminatory practice, the complainant would have worked, would have paid unemployment insurance premiums, and would have received the maternity benefits associated with the birth of her child. It therefore awarded her damages for the lost insurance benefits. On appeal, the Federal Court of Appeal reversed this decision, holding that the lost benefits could not be considered to fall within the remedial purview of the Canadian Human Rights Act since they could not be considered lost "rights, opportunities, or privileges", or lost wages. The Court also held that these damages could not be claimed because they were "too remote" from the discriminatory act and not "reasonably foreseeable".

In a third case, *Morgan* v. *Canadian Armed Forces*, a broad range of remedy issues was canvassed by a tribunal. The complainant alleged that he had been discriminated against when he was denied re-enrolment in the Canadian Armed Forces because he was perceived to have a disability (brain damage). At the hearing, the Forces admitted they had committed a discriminatory practice when they failed to consider the complainant's application in a proper fashion. The sole issue before the tribunal, therefore, was the issue of an appropriate remedy. The tribunal concluded that, but for the discriminatory practice admitted by the Forces, Mr. Morgan would have been re-enrolled. It ordered that Mr. Morgan be re-enrolled and paid for lost wages. Also significant was the fact that the tribunal awarded a substantial sum for compound interest. This decision has been appealed to a review tribunal.

In *Robichaud* v. *Her Majesty the Queen in Right of Canada*, a tribunal considered whether a settlement that had been reached by the parties during the course of litigation should be set aside. Ms. Robichaud had filed a complaint of discrimination in 1980, alleging that she had been sexually harassed by a supervisor. A tribunal dismissed the complaint but a subsequent review tribunal found it was substantiated. The Federal Court of Appeal upheld the finding of harassment but ruled that DND could not be held responsible as the employer for the actions of its employee. Finally, in 1987, the Supreme Court of Canada ruled that the employer was liable for the acts of the supervisor.

In the meantime, Ms. Robichaud and DND had reached a settlement which gave her three years paid leave and expenses for tuition and books while allowing the litigation to continue. After the Supreme Court's decision, Ms. Robichaud asked the review tribunal to review the agreement and grant her further remedies. The review tribunal held that the settlement was conclusive with respect to the arrangement made with Ms. Robichaud but that the public interest required that she receive a further five thousand dollars for pain and suffering and a formal, public apology from DND.

Once a tribunal has made an order, it is usually complied with voluntarily. However, section 57 of the Canadian Human Rights Act enables such orders to be enforced through the Federal Court. It was necessary to resort to this procedure for the first time in the case of *Kearns* v. *Brazeau Transport*. Mr. Kearns had been awarded more than fifty-one thousand dollars by a tribunal that found that he had been discriminated against on the basis of his age. When the respondent did not comply with orders for payment, the Commission obtained a writ of execution from the Federal Court.

# AMENDING THE ACT

## TIME FOR CHANGE

Last year, our Annual Report brought together virtually all the Commission's proposals for revitalizing the Canadian Human Rights Act, and they need not be repeated here. On most of them, including matters of critical importance to the protection of human rights, the Commission has been urging the Government to act for several years; indeed, the Government itself agreed some time ago to go ahead. Nevertheless, despite this long-standing commitment, it has yet to put an amendment package before Parliament. As a result, many Canadians continue to be denied full protection of their rights simply for lack of up-to-date legislation.

Has the Charter of Rights and Freedoms made human rights legislation obsolete? Why change the Act, one might ask; indeed why have a Human Rights Act at all in the post-Charter era? The fact is that the Charter, for all its protective value, is much less accessible to the average Canadian than the remedies provided under the Canadian Human Rights Act. In the first place, the Charter does not extend to the private sector, much less to individual acts of discrimination. Moreover, the complaints system, drawbacks and all, still fills the role for which it was conceived: compared to the courts, it is a relatively low-cost and potentially more conciliatory method of resolving allegations of discrimination. Few ordinary Canadians have the patience or the resources to see a Charter case through to the end and, more often than not, the resolution of their case will in any event be rooted in the jurisprudence of human rights law. Decisions based on Charter challenges certainly shape our understanding of equality rights. It is equally true, however, that precedents based on the Act help to define the practical meaning of our constitutional rights.

## REASONABLE ACCOMMODATION

The need for an amendment to ensure reasonable accommodation of special needs, particularly in employment, is a good example of the requirement for change. The 1985 Supreme Court decision in the Bhinder case seemed to establish that, once an occupational requirement justifies a particular employment rule, an employer is not required to take measures to accommodate the special needs of employees in order to avoid discrimination. The Commission has urged the Government to amend the Act to ensure, for example, that an employer cannot dismiss an employee who becomes disabled unless reasonable efforts have been made to find suitable alternative employment in that organization. The Government agrees that this change would be in keeping with the spirit of the Act, but in practice it appears to be in no hurry to provide new perches for public challenges. Meanwhile, several human rights tribunals have ruled against complainants seeking reasonable accommodation of their needs. In some cases involving federal departments as respondent, Government lawyers have found themselves arguing against the proposition that

reasonable accommodation is a positive duty, a proposition that the Government itself is committed to incorporating into the law.

The Commission is concerned that, in the absence of amendments, the Act may become a less effective tool for ensuring equality of opportunity. Further delay will certainly call into question the federal commitment to human rights principles. The Minister of Justice has undertaken to bring forward the Government's proposals early in 1990. We hope that by the time this Report is tabled those proposals will finally be public.

## LEGISLATION FOR THE 1990s

Legal and administrative independence is essential to the effective functioning of the Commission. Parliament recognized this when it established the Commission as an independent agency, and the government of the day has treated it as such for more than a decade. The effectiveness of the Commission as a tool for redressing discrimination would clearly be enhanced by amending the Act to have the Commission report directly to Parliament, and by further clarifying the administrative separation of Human Rights Tribunals from the Canadian Human Rights Commission.

The Supreme Court of Canada has declared that human rights laws are "almost constitutional" and have primacy over inconsistent laws and regulations, unless the latter explicitly override the human rights law. The Commission proposes an amendment to state this clearly in the Act, so that everyone will understand the fundamental importance of human rights law. Human rights statutes in British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Quebec, Newfoundland, and the Yukon already include such clauses.

In the last twelve years, human rights issues and concepts have evolved. Legislative changes in other jurisdictions, court decisions, growing activism among advocacy groups, and the evolution of societal attitudes on rights in general, have all resulted in a working environment much different from that prevailing when the Act was passed in 1977. In addition to incorporating a duty to accommodate, the major substantive items that must be included in a revised Act are new proscribed grounds of discrimination, in particular sexual orientation, political belief, and criminal conviction or charge. The Commission also maintains its recommendation that the exception in the present Act, which allows for mandatory retirement, be removed.

While it is important to consider expanding the scope of the Act, we also need to look at current provisions that may unnecessarily hamper its application. The stipulation that a person must be "lawfully present" in Canada to invoke the protection of the Act, for example, and that the responsible Minister will decide who is "lawfully present", is open to arbitrary interpretation and is certainly out of tune with the spirit of

human rights protection. Section 67, which limits the Commission's powers with regard to matters arising out of the Indian Act, could also inhibit the Commission's capacity to deal with questions affecting the aboriginal peoples; it should be carefully reconsidered in consultation with the Indian communities.

## THE NEW CHALLENGE

As Canada enters the 1990s, the discrimination inherent in systemic barriers is better understood: there is a growing realization that structural barriers in employment and access to services deny many Canadians the equality of opportunity that the Act promises. The biggest challenge in the years ahead is to overcome this type of systemic bias against particular groups. The Commission is not as well equipped as it should be to deal with systemic discrimination: given the framework of the Act, it has tended since the beginning to focus largely on resolving individual complaints. However, the Act also recognizes that discrimination subtly affects the treatment of entire classes of people, and that its presence is more perceptible in the overall adverse effects upon their opportunities than in particular and overt acts of prejudice. Although the Act allows the Commission to look into patterns of discrimination of this kind when there are reasonable grounds for a specific complaint, this power has been limited in practice by the fact that the kind of evidence that would support a systemic complaint is not readily available without some preliminary exploration and analysis.

In 1986, the Employment Equity Act signaled Parliament's recognition of the need for new tools to deal with one particular form of systemic discrimination: the historical disadvantages in employment suffered by women, the aboriginal peoples, persons with disabilities and visible minorities. The Act was, however, only a first step, and its results are still to be assessed. If the Canadian Human Rights Commission is to have the tools to deal with systemic barriers in a comprehensive way, consideration must also be given to appropriate changes that will recognize its authority to initiate a review or audit to ensure that employers are in compliance with the Human Rights Act, and allow it to approve a resulting plan and give assurances that matters dealt with in that plan will not, unless the circumstances change, constitute the basis for a complaint under the Act.

These amendments would both clarify the Commission's mandate regarding the Employment Equity Act and support other systemic initiatives. In 1987, the Commission also proposed amendments to enable it to deal with equal pay as a systemic problem rather than restrict it to a complaint-driven process. This proposal is consistent with the amendments suggested above and would significantly enhance the effectiveness of the legal guarantee of equal pay for work of equal value.

## GREATER PROCEDURAL FLEXIBILITY

One of the fundamental purposes of human rights legislation is to provide a more timely and less costly means of resolving individual complaints than would be available through the courts. In recent years, advocacy groups and complainants have criticized the present system for replicating some of the worst weaknesses of the judicial process, particularly its excessive delays. Reform is needed to provide investigators with clearer authority to become involved in early complaint resolution. The tribunal system also needs to be changed so that members are available on a full-time basis, have sufficient knowledge of human rights law and practice, and can deal more expeditiously with the cases referred to them.

Over a decade of experience in administering the Act has also revealed the need for a number of more technical amendments to clarify the meaning and application of certain provisions. A summary of the Commission's proposals in this regard is presented in Appendix I.

# THE COMMISSION AT WORK

Over the years, the work of the Canadian Human Rights Commission has continued to grow in volume and complexity. As the tables in Appendix II show, public use of our services increased again in 1989 and, despite considerable improvement in productivity and turn-around time, the number of open files in investigation was greater by nearly 30 percent in December than it was in January.

The number of enquiries has risen steadily from year to year since the Commission opened its doors, and 1989 was no exception. Some high-profile decisions contributed substantially to the increased number of letters and calls. The Women-in-Combat decision, the ruling in the Mossop case, and the seemingly endless debate over the right of Sikhs to wear turbans in the RCMP were in themselves responsible for a good many reactions and enquiries. Perhaps not surprisingly, most of our correspondents tend to be opposed to decisions that seem to them unreasonably to extend the application of human rights. On a more positive note, however, these and other contacts with the public provide excellent opportunities to argue the case for equality of opportunity.

The advent of the Employment Equity Act and the growing pressure for equal pay for work of equal value have brought a number of far-reaching complaints to the Commission; they have also required a greater involvement in the technical analysis and evaluation of job descriptions and pay adjustments. In our regional offices, where roughly a third of Commission staff is located, the range of issues on which members of the public, employers and service organizations need to be advised also continues to grow, as does the work of providing them with the material support and legal and policy assistance they need to do their job.

## HIGHLIGHTS

Because of the size and importance of the employment equity program, Commission staff devoted much attention to getting that initiative off to a strong start. The Chief and Deputy Chief Commissioners, along with senior staff, met with many of the top managers in both the private and public sectors to underline their role in reducing discrimination in the workplace, and to try to obtain their fullest cooperation in pursuing investigations and reviews. Although not all of these encounters were equally successful, the level of cooperation was generally good and, as a result, about 90 percent of the Commission's employment equity activities were solidly on track by the end of the year.

The Commission also placed a high priority on reinforcing its proposals for amending the Canadian Human Rights Act. We were able to convey with some success our sense of the changes that must be made to provide a law that is in tune with the Canada of the 1990s.

Meanwhile, efforts to simplify and shorten the complaint resolution process continued. Given the growing number of active cases, it is more important than ever that they be dealt with promptly and with an emphasis on early and reasonable settlement. In 1989, more cases were resolved during investigation; time-consuming and redundant steps in the investigation process were gradually weeded out; and some inroads were made into the backlog of older cases. The effort to make the whole system of complaint resolution short, accessible and meaningful is a never-ending one, but 1989 marked a decided improvement in the Commission's overall efficiency in this respect.

## SPREADING THE WORD

Case investigation, litigation and the pursuit of legislative changes are only parts of the Commission's work. Promoting the principles of equal opportunity and non-discrimination before parliamentary committees and in public meetings, as well as with government, the media and the private sector, is a no less important function of the Commission and its staff. Over the past year, the Chief Commissioner and Deputy Chief Commissioner have crossed the country several times, taking the Commission's message to interest groups and community leaders from Newfoundland to British Columbia. Other Commission members have also done their share, taking part in meetings and celebrations organized by such diverse groups as the Learning Disabilities Association of Canada, The Canadian Bankers Association, the Canadian Council on Social Development and the Department of the Secretary of State.

In May, the Commission held its regular monthly meeting in Winnipeg and invited groups representing women, disabled people, aboriginal peoples and visible minorities to take part. Briefs were presented, and there was a lively exchange with Commission members. Among other things, the concerns expressed covered the particular difficulties facing immigrant women in the workplace, the equivalence of non-Canadian credentials, weaknesses in the complaints and employment equity processes, the special needs of native women, discriminatory dress codes, abusive police treatment, and the failure to educate and support disadvantaged and disabled people of all kinds.

The Chief Commissioner took part in two public inquiries dealing with racial minorities and the justice system, presenting submissions to the Ontario Race Relations and Policing Task Force, and to the Public Inquiry into the Administration of Justice and Aboriginal People in Winnipeg. In both cases, he urged police forces not only to make their workforces more representative but also to take into account the particular needs and values of Natives and other minority groups. He also appeared before the Parliamentary Standing Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons, the Standing

Committee on Aboriginal Affairs, and the Legislative Committee to review a Bill to establish a Department of Multiculturalism and Citizenship.

The Deputy Chief Commissioner also travelled extensively, focussing in particular on native issues, race relations and the concerns of people with disabilities, including AIDS. In October she visited the Northwest Territories for a week-long tour, which included an address to a conference on women in business and meetings with all the major native groups. In Lethbridge, Alberta, she spoke to the National Symposium on Aboriginal Women.

One measure of the growing interest Canadians have in human rights issues is the increase in the Commission's communications activities. Media coverage grew substantially, and the Commission issued a total of fifty-three news releases during the year, nearly double the number published in the previous year. The distribution of printed material also doubled, with demand being the greatest for material dealing with the legislation, the guide to screening and selection in employment, and the brochure on harassment.

The Communications Branch began a review of all its published material in the course of the year. In the short term, this led to the production of a brochure on employment equity, an equal pay casebook, a new consolidation of the Human Rights Act, and a one-page career guide in human rights for young people. The Branch also established or renewed contacts with federal, union and private sector institutions: the Secretary of State's Department, the Department of Health and Welfare, the Department of Labour, the National Film Board, the Canadian Centre for Management Development, the Canadian Labour Congress and Defence for Children International. It is now pursuing joint ventures in human rights with a number of these bodies.

## FROM THE REGIONS

The Commission has seven regional offices, each dealing with a large territory and a great many active files. While the bulk of their work is made up of registering, investigating and reporting on complaints, they also devote as much time as possible to working with community groups and organizations. This helps the Commission to keep in touch with the concerns of individuals and groups in different regions of the country, and to convince a variety of institutions that the creation of a work environment and provision of services in a manner that is free of discrimination is a question of good management.

In the Atlantic Region, a program was developed to mark International Women's Week. Temporary offices were set up in Moncton, Saint John, Charlottetown and St. John's, and seminars on harassment were delivered to ships' personnel in the Fundy Region as a prelude to

placing women in non-traditional jobs aboard fisheries vessels. Considerable work was also done to help in the formation of a non-governmental human rights organization in Halifax.

Activities in the Quebec Region included presentations to students and parents in the Montreal area, advising employers on how to establish a harassment-free workplace, and developing a workshop for employment equity specialists in the public service on how to handle the integration of visible minorities and disabled persons.

The two Ontario offices, in Ottawa and Toronto, were also involved in a number of events. The Toronto office organized a community consultation in November, attended by the Chief Commissioner, the Deputy Chief Commissioner, the Commissioner from Toronto, and one hundred and sixty participants from groups representing, among others, racial and ethnic minorities, the disabled community, and aboriginal peoples. Both offices also gave information sessions to a variety of organizations on discrimination, harassment and employment equity, and took part in a number of special activities associated with major theme days in the human rights calendar.

In the Prairie Region, the office organized both public and private hearings with Commission members when the Commission held its monthly meeting in Winnipeg in May. Other major events included participation in the Northwest Ontario Women's Conference, the Manitoba Federation of Labour's annual weekend school for trade unionists, and the Chief Commissioner's addresses to the Manitoba Aboriginal Justice Inquiry and to the International Conference on Human Rights and Cross-cultural Perspectives in Saskatoon.

In Alberta and the Northwest Territories, the year's work was highlighted by visits of the Deputy Chief Commissioner to Edmonton on March 21 (the International Day to Eliminate Racial Discrimination) and to Lethbridge and the Northwest Territories. The office also presented workshops on employment equity to more than one hundred community groups across the region, and participated in many special events such as National Access Awareness Week and AIDS Awareness Day.

Visits by the Chief Commissioner to Vancouver and by the Deputy Chief Commissioner to the Yukon Territory during National Access Awareness Week were among the year's events for the Vancouver Office. It also took part in two conferences on employment equity, one sponsored by the National Association of Friendship Centres, and another by the B.C. Federation of Labour. The office organized a presentation on Multiculturalism and the Workplace at the spring conference of the Industrial Relations and Management Association of British Columbia.

# FINANCIAL REPORT

Statement of expenditures by finanical component for the Canadian Human Rights Commission for the period January 1, 1989 to December 31, 1989.

| | |
|---|---|
| Salaries and Wages | $8,720,853 |
| Contribution to Employee Benefit Plans | $1,251,750 |
| Transportation and Communication | $ 964,802 |
| Information | $ 294,379 |
| Professional and Special Services | $1,219,560 |
| Rentals | $ 133,267 |
| Purchase, Repair and Upkeep | $ 82,586 |
| Utilities, Material and Supplies | $ 193,240 |
| Construction and Acquisition of Machinery and Equipment | $ 246,670 |
| Other Subsidies and Payments | $ 646 |
| **TOTAL** | **$13,107,753** |

Statement of expenditures by cost centre for the period January 1, 1989 to December 31, 1989.

| Branch | Person-years | |
|---|---|---|
| Office of the Chief Commissioner | 7 | $ 686,857 |
| Secretary General | 6 | $ 433,361 |
| Research and Policy | 8 | $ 589,894 |
| Legal Services | 13 | $ 814,209 |
| Complaints Procedures* | 15 | $ 872,206 |
| Communications | 19 | $1,121,429 |
| Regional Operations | 75 | $3,530,904 |
| Corporate Services | 31 | $2,193,513 |
| Employment and Pay Equity | 20 | $ 885,933 |
| Employee Benefit Plan | | $1,251,750 |
| SUBTOTAL | 194 | $12,380,056 |
| Tribunals | 4 | $727,697 |
| **TOTAL** | **198** | **$13,107,753** |

*Reorganized into two branches called Employment and Pay Equity Branch and Complaints Procedures Branch.

# APPENDICES

# APPENDIX I - TECHNICAL AMENDMENTS

## TRIBUNAL STRUCTURE AND PROCEDURES

### INDEPENDENCE OF TRIBUNALS

While 1985 amendments to the Act provided safeguards to ensure the independence and impartiality of tribunals from the Commission, sections 37(1)(e)(f), 48.5 and 49(4) still provide that remuneration and expenses of tribunal members be prescribed in Commission by-laws. The Commission believes it important that it should not be involved in determining compensation for tribunal members.

### RULES OF PRACTICE

There is no provision in the Act that allows the making of rules of practice for tribunal hearings. In the Commission's view, it would be desirable to add a provision to make that possible.

### DISCLOSURE OF INFORMATION

Section 58(1) now provides that where a tribunal requires the disclosure of information and a Minister of the Crown or any other interested person objects, the Commission may apply to the Federal Court on behalf of the tribunal requesting the disclosure of information. The Commission recommends that tribunals be granted authority to apply to the Court directly in order to enhance their independence.

## TRIBUNAL ORDERS

### COMPENSATION TO VICTIMS OF DISCRIMINATION

At present, under section 53(3), tribunals have the authority to order compensation to the victim, not exceeding five thousand dollars, where the tribunal has determined that a person has engaged in a discriminatory practice willfully or recklessly, or the victim of the discriminatory practice has suffered in respect of feelings or self-respect as a result of the practice. The Commission regards the present limit of $5,000 as too low and recommends that the Act be amended to give tribunals discretion in awarding damages.

### COSTS TO RESPONDENTS AND COMPLAINANTS

The Commission proposes that tribunals be given the discretion to award prescribed costs to respondents, and to complainants where the Commission has not carried their cases.

### SPECIFICATION OF REMEDIES

Under section 53(2)(b) a tribunal can order that a respondent make available to a victim of discrimination "such rights, opportunities or privileges as, in the opinion of the tribunal, are being or were denied." Under section 53(2)(c) a victim may be compensated for any wages lost and any expenses incurred as a result of a discriminatory practice. While the Commission and tribunals have interpreted these provisions

broadly, it may be desirable to enlarge the scope of these provisions to provide specific mention of certain remedies such as "back seniority" and interest. While the Supreme Court decision in *Action Travail des Femmes* v. *Canadian National Railway* upheld the use of special programs and quotas to remedy past discrimination, the Commission believes it would be useful to amend section 53 to reaffirm that tribunals have this power.

### MORE EFFECTIVE ORDERS TO DEAL WITH HATE MESSAGES

At present, under sections 54(l) and 35(2)(a) of the Act, where hate messages have been relayed over the telephone, a tribunal is limited to ordering that anyone who has engaged in such a discriminatory practice cease doing so. The Commission recommends that more substantive remedies, such as compensation or damages, should also be available in such cases.

## ENFORCEMENT OF SETTLEMENTS

### SETTLEMENT MADE PRIOR TO A TRIBUNAL HEARING

There have been occasions in which some federal departments did not consider financial settlements made prior to a tribunal hearing to be legal obligations under the Financial Administration Act. In order to pay out such monies, approval of the appropriate Minister was required. Further, there is no statutory method for enforcing such settlements; a prosecution under section 60(1)(a) results in a fine rather than a civil remedy. The Commission believes it necessary that the Act be amended to provide for the enforcement of settlements in the Federal Court.

### PROSECUTION FOR OFFENCES

Under section 60(1) of the Act, a person may be prosecuted for failing to comply with the terms of settlement approved by the Commission, obstruction of a tribunal or an investigator, retaliation against a complainant, or reducing wages in order to eliminate a disparity in pay based on sex. A prosecution must proceed by way of summary conviction proceedings which, in accordance with the Criminal Code, must be initiated within six months. However, under section 60(4) of the Act, the consent of the Attorney General is necessary before a prosecution can be launched, which makes the six month time limit onerous. The Commission therefore recommends that the requirement for the Attorney General's consent be eliminated by repeal of section 60(4).

## CLARIFICATIONS

The Commission proposes the following amendments in order to maintain the currency of the Act and to ensure common understanding.

## DISCRIMINATION IN THE ADMINISTRATION OF STATUTES

Section 5 of the Act prohibits discrimination in the provision of goods, services, facilities, or accommodation which are "customarily available to the general public". Government departments sometimes take the position that they are not involved in the provision of "services" within the meaning of section 5 when they are carrying out certain duties and functions under their legislative mandates. The Commission proposes that the Act be updated to refer specifically to services delivered by government and to discrimination that occurs as a result of the manner in which a statute is administered.

## COLLECTION OF INFORMATION FOR SPECIAL PROGRAMS

Section 8 of the Act makes it a discriminatory practice to make inquiries in relation to employment that express or imply a limitation, specification, or preference based on a prohibited ground. The Commission recommends that the wording of section 8 be amended to enable employers to ask their employees questions to assist in designing and implementing special programs or for the purposes of the Employment Equity Act. The Commission has interpreted section 8 as allowing the collection of such information, but the wording should be amended to make this clear.

## APPLICABILITY OF THE BONA FIDE OCCUPATIONAL REQUIREMENT DEFENCE TO UNIONS

Individuals denied employment opportunities because of a collective agreement may file a complaint against both their employer and their union. While the terms of the collective agreement may be based upon a bona fide occupational requirement, the wording of section 15(a) means that this defence appears to be open only to employers, not to unions. It should also be available to unions.

## SUBSTITUTE "HANDICAP" FOR "DÉFICIENCE" IN THE FRENCH VERSION OF SECTION 25

The usual meaning of "déficience mentale" is mental retardation, not mental disability. Section 25 should be changed to read "handicap" rather than "déficience".

## UNIONS ELIGIBLE TO FILE COMPLAINTS

Section 40 provides that any individual or group can bring a complaint. However, section 40(2) provides that where a complaint is made by someone other than the victim of the alleged discriminatory practice, the Commission may refuse to deal with it unless the victim has given

his or her consent. The Commission interprets these provisions as allowing unions to file complaints on behalf of their membership without the individual consent of each member. It would be desirable to specify this by an amendment to section 40.

## OFFENCES AND PUNISHMENT APPLICABLE TO EMPLOYERS AND SUPPLIERS

Currently section 60(2) provides that an employer, employer association or an employee organization that is guilty of an offence under the Act can be fined up to fifty thousand dollars; other respondents are subject only to a fine of up to five thousand dollars. The Commission believes that both employers and providers of services should be subject to the same limit of a fifty thousand dollar fine.

# APPENDIX II - TABLES

## TABLE 1

### NUMBER OF COMPLAINTS ACCEPTED, BY REGION

NOTE: The figures in Tables 1 and 3 for the year 1988 have been adjusted to take into account late-entry cases that were not reported in last year's Annual Report.

| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|---|---|---|---|---|---|
| Headquarters (Ottawa) | 10 | 10 | 20 | 138* | 11 |
| Atlantic (Halifax) | 46 | 56 | 65 | 73 | 79 |
| Quebec (Montreal) | 71 | 56 | 86 | 163 | 78 |
| Ontario (Toronto) | 75 | 135 | 74 | 132 | 159 |
| National Capital (Ottawa) | 95 | 141 | 109 | 138 | 133 |
| Prairies (Winnipeg) | 45 | 81 | 43 | 75 | 101 |
| Alberta and NWT (Edmonton) | 26 | 23 | 29 | 43 | 54 |
| Western (Vancouver) | 35 | 52 | 67 | 97 | 111 |
| **TOTAL** | **403** | **554** | **493** | **859** | **726** |

**This number reflects 120 separate pay equity complaints dealing with the same issue against one respondent.*

## TABLE 2

### DISTRIBUTION OF COMPLAINTS ACCEPTED IN 1989, BY SECTOR AND BY GROUND OF DISCRIMINATION

| Ground | Employment | % | Services | % | Combined Total | % of Total Number of Complaints |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Race | 67 | 83% | 14 | 17% | 81 | 11.2% |
| Origin | 56 | 85% | 10 | 15% | 66 | 9.1% |
| Religion | 8 | 53% | 7 | 47% | 15 | 2.1% |
| Age | 63 | 78% | 18 | 22% | 81 | 11.2% |
| Sex | 121 | 86% | 19 | 14% | 140 | 19.3% |
| Marital/Family Status | 88 | 93% | 7 | 7% | 95 | 13.1% |
| Disability | 201 | 82% | 45 | 18% | 246 | 33.8% |
| Pardon | 1 | 50% | 1 | 50% | 2 | 0.2% |
| **TOTAL** | **605** | **83%** | **121** | **17%** | **726** | **100%** |

## TABLE 3

## COMPARISON OF NUMBERS AND PERCENTAGE OF COMPLAINTS ACCEPTED, BY SECTOR, FOR THE LAST FIVE YEARS

| | Total 1985 | Total 1986 | Total 1987 | Total 1988 | Total 1989 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 330 | 449 | 404 | 683 | 605 |
| | 81.9% | 81.0% | 81.9% | 79.5% | 83.3% |
| | | | | | |
| | 73 | 105 | 89 | 176 | 121 |
| | 18.1% | 19.0% | 18.1% | 20.5% | 16.7% |
| TOTAL | 403 | 554 | 493 | 859 | 726 |

## TABLE 4

## DISPOSITION OF COMPLAINTS BY THE COMMISSION FROM 1985 TO 1989

| | Total 1985 | Total 1986 | Total 1987 | Total 1988 | Total 1989 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 14 | 27 | 27 | 111* | 51 |
| | 77 | 79 | 103 | 150 | 227 |
| | 48 | 56 | 45 | 57 | 99 |
| | 179 | 229 | 245 | 134 | 116 |
| | 12 | 58 | 73 | 27 | 28 |
| | 65 | 40 | 104 | 37 | 80 |
| TOTAL | 395 | 489 | 597 | 516 | 601 |

** Includes 56 complaints that had been held in abeyance pending development of advanced Visual Acuity Standards by the then Canadian Transport Commission.*

### KEY TO TERMS

**Settlements approved**: Settlements agreed to by the parties and approved by the Commission.

**Not dealt with**: The Commission decided not to investigate the complaint because it was out of time or, technically, without purpose.

**No further proceedings**: The Commission decided not to pursue the complaint because it was withdrawn or the matter was resolved.

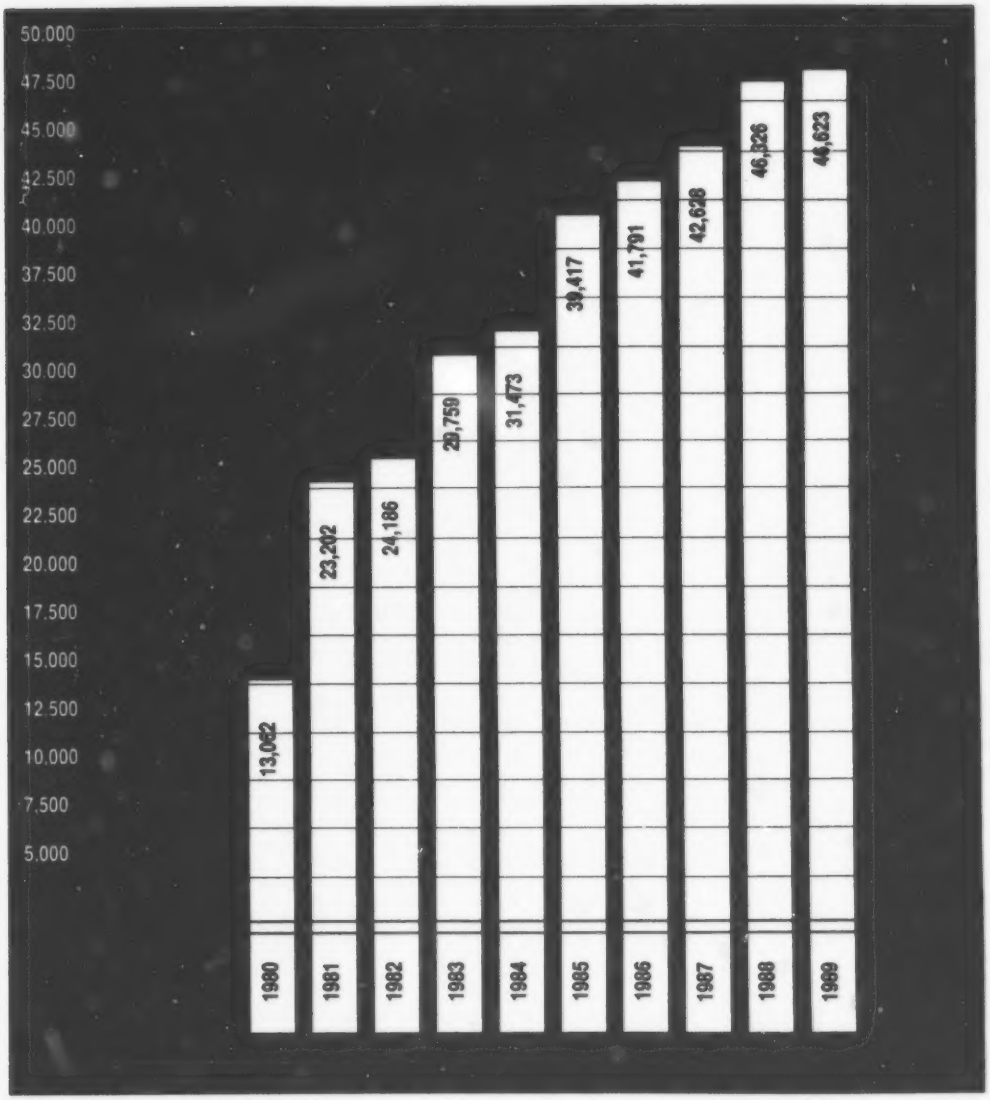
TABLE 5.

**DISPOSITION OF COMPLAINTS AGAINST SPECIFIC INDUSTRIES IN 1989.**
**The terminology is explained under Table 4.**

| Respondents | Results | | | | | | TOTAL 1989 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Sent to tribunal | Sent to conciliation | Dismissed | Settled | Not dealt with | No further proceedings | |
| Government of Canada | | | | | | | |
| Departments | 25 | 127 | 40 | 40 | 16 | 31 | 279 |
| Commissions, Boards and Agencies etc. | 2 | 9 | 2 | | 2 | 1 | 16 |
| Crown Corporations | 2 | 22 | 10 | 9 | 3 | 5 | 51 |
| Banking | | 6 | 7 | 8 | | 4 | 25 |
| Broadcasting Networks and Stations | | 4 | 3 | 1 | 4 | 2 | 14 |
| Telephone and Telecommunications | | 1 | 1 | | | 5 | 7 |
| Transportation | | | | | | | |
| Airlines | 1 | 7 | 4 | 5 | | 9 | 26 |
| Railways | 12 | 21 | 11 | 15 | 1 | 7 | 67 |
| Bus Lines | | 4 | 3 | 2 | | 3 | 12 |
| Shipping and Ferry | | 1 | 3 | | | | 4 |
| Trucking | 4 | 3 | 7 | 5 | | 7 | 26 |
| Courier Transportation | | 2 | 1 | 1 | | 1 | 5 |
| Unions and Employee Associations | | 2 | 8 | 2 | | | 12 |
| Grain and Feed Companies | | | | | | | |
| The Mining Industry (mining, processing, sales & regulations) | | | 2 | | | | 2 |
| Other Private Companies under Federal Jurisdiction | | 4 | 2 | 4 | 1 | 2 | 13 |
| Miscellaneous | 5 | 14 | 12 | 7 | 1 | 3 | 42 |
| TOTAL 1989 | 51 | 227 | 116 | 99 | 28 | 80 | 601 |

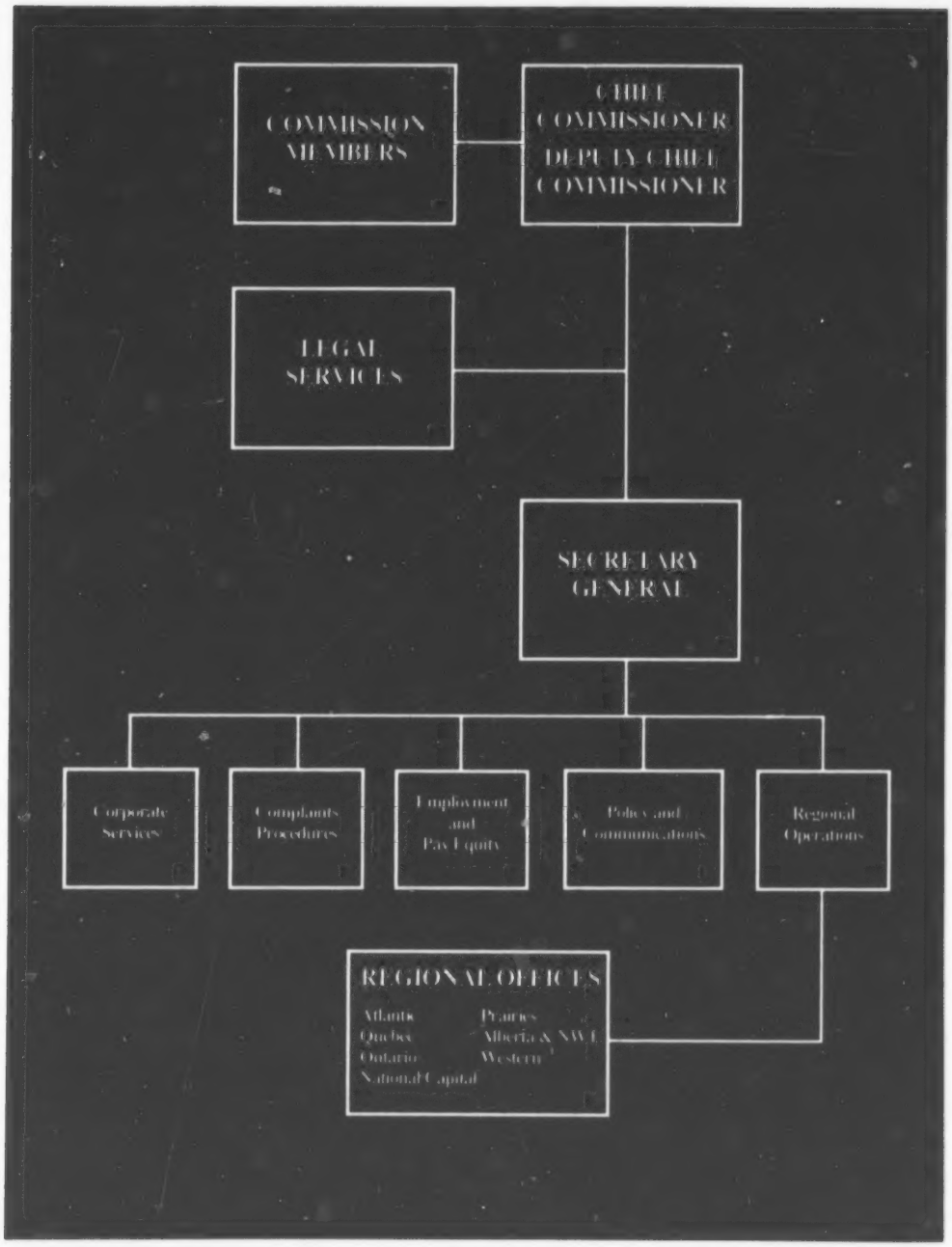
TABLE 6

## COMPARISON OF ENQUIRIES TO ALL COMMISSION OFFICES DURING THE LAST TEN YEARS



# APPENDIX III - ORGANIZATION

**ORGANIZATION CHART**
**CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION**



The Commission has two full-time members — the Chief Commissioner and Deputy Chief Commissioner — who are appointed for seven-year terms by the Governor in Council, and six part-time members, appointed for three-year terms.

The office of the Secretary General oversees staff support to the Commission at headquarters and through its seven regional offices.

Legal advice is provided to Commission members by the *Legal Services Branch*, which may become involved at any phase of the case management process. If a complaint reaches a tribunal hearing, the Federal Court or the Supreme Court, the Commission's position is presented by a member of its legal staff, or occasionally, by outside counsel.

The *Complaints Procedures Branch* sets the standards and provides training for investigators in the regional offices. It also reviews all cases before they are presented to the Commission for decision. All cases that are sent to conciliation are handled by this Branch.

Complaints that deal with an employer's entire compensation or employment system are handled at headquarters by the *Employment and Pay Equity Branch*. While the actual number of complaints is small, the number of people affected by their outcome is very considerable. Besides investigating complaints, the Branch is also involved in reviewing the employment systems of several major employers.

The *Regional Offices* are responsible for the investigation of all discrimination complaints except those dealing with employment and pay equity. They also handle most of the enquiries which come to the Commission and provide a link with the public through communications programs run out of each office. At headquarters, the *Regional Operations Branch* coordinates the activities of the seven offices, which are located in Halifax, Montreal, Toronto, Ottawa, Winnipeg, Edmonton and Vancouver.

The responsibility for informing the public of developments related to human rights and the Commission's activities and policies falls to the *Communications Branch*. During the year, the Branch paid particular attention to the four groups covered by employment equity legislation and policy.

The *Research and Policy Branch* monitors domestic and international human rights issues of interest to the Commission and develops policy papers and positions for its approval. Issues of particular interest in 1989 included AIDS, drug testing, aboriginal rights, multiculturalism, race relations, and accessibility and adaptation, as well as matters relating to immigration and refugees.

The *Corporate Services Branch* provides support services in the areas of finance, human resources, systems and administration. Its work has continued to focus on increasing efficiency in the management of information related to the complaints process, and the data needs associated with employment equity. The Branch was also responsible during the year for relocating Commission headquarters in Ottawa.

## NATIONAL OFFICE

Canadian Human Rights Commission
Ottawa, Ontario
K1A 1E1
Telephone: (613) 995-1151
Visual Ear: (613) 996-5211

## REGIONAL OFFICES

### ATLANTIC

*Office Address:*
300-5670 Spring Garden Road
Halifax, Nova Scotia
Telephone: (902) 426-8380
Visual Ear: (902) 426-9345
No Charges: 1-800-565-1752

*Mailing Address:*
P.O. Box 3545
Halifax, Nova Scotia
B3J 3J2

### QUEBEC

330-1253 McGill College Avenue
Montreal, Quebec
H3B 2Y5
Telephone: (514) 283-5218
Visual Ear: (514) 283-1869

### NATIONAL CAPITAL

*Office Address:*
915-270 Albert Street
Ottawa, Ontario
Telephone: (613) 996-0026
Visual Ear: (613) 998-5927

*Mailing Address:*
P.O. Box 2052, Station 'D'
Ottawa, Ontario
K1P 5W3

### ONTARIO

623-55 St. Clair Avenue East
Toronto, Ontario
M4T 1M2
Telephone: (416) 973-5527
Visual Ear: (416) 973-8912

### PRAIRIES

718-275 Portage Avenue East
Winnipeg, Manitoba
R3B 2B3
Telephone: (204) 983-2189
Visual Ear: (204) 983-2882

### ALBERTA AND NORTHWEST TERRITORIES

401-10506 Jasper Avenue
Edmonton, Alberta
T5J 2W9
Telephone: (403) 495-4040
Visual Ear: (403) 495-4108

### WESTERN

600-609 West Hastings Avenue
Vancouver, British Columbia
V6B 4W9
Telephone: (604) 666-2251
Visual Ear: (604) 666-3071

COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

# RAPPORT ANNUEL 1·9·8·9

« Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. »

Article 1 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*

« Tous ont droit, dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement, indépendamment des considérations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, la situation de famille, l'état de personne graciée ou la déficience. »

Extrait de l'article 2 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990
N° de cat. HR1-1989
ISBN-0-662-57286-6
Le présent rapport est également disponible sur cassette, en gros caractères et en braille.

Commission canadienne des droits de la personne
Canadian Human Rights Commission

Mars 1990

L'honorable Kim Campbell, C.P., députée
Ministre de la Justice
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A OA6

Madame la Ministre,

Conformément à l'article 61 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, je soumets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel de la Commission canadienne des droits de la personne pour l'année 1989.

Je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Maxwell Yalden

320, rue Queen ouest, Ottawa (Ontario) K1A 1E1
320 Queen Street West, Ottawa, Ontario K1A 1E1

## COMMISSAIRES

### MAXWELL YALDEN
**PRÉSIDENT**

Depuis son entrée dans la fonction publique en 1956, M. Yalden a occupé différents postes au ministère des Affaires extérieures et du commerce extérieur avant de devenir sous-secrétaire d'État adjoint et sous-ministre des Communications. Il a été nommé commissaire aux langues officielles pour un mandat de sept ans, en 1977, et en 1984, ambassadeur du Canada en Belgique et au Luxembourg. Il a assumé la présidence de la Commission canadienne des droits de la personne en 1987.

### MICHELLE FALARDEAU-RAMSAY
**VICE-PRÉSIDENTE**

Madame Falardeau-Ramsay, c.r., a été nommée vice-présidente de la Commission en 1988. Elle a auparavant travaillé comme avocate à l'étude Massicotte, Levac et Falardeau et ensuite à titre d'associée principale au cabinet Levac et Falardeau. En 1975, M$^{me}$ Falardeau-Ramsay se joignait à la Commission des relations de travail dans la fonction publique à titre de présidente suppléante et, en 1982, assumait la présidence de la Commission d'appel de l'Immigration.

### GURCHARAN SINGH BHATIA
**COMMISSAIRE**

Monsieur Bhatia, comptable agréé et membre fondateur de l'India Society of Winnipeg, a été directeur et vice-président de l'Edmonton Immigrant Services Association. Il y a dix ans, il fondait *Prairie Link*, journal mensuel multiculturel voué à la promotion des valeurs canadiennes, des droits de la personne et d'une meilleure compréhension entre tous les Canadiens de différentes origines culturelles.

### WILLIAM COLLINS
**COMMISSAIRE**

Monsieur Collins, associé principal du cabinet d'avocats Collins and Kennedy de St. John's, a rempli les fonctions de président de l'Association des droits de la personne de Terre-Neuve et du Labrador, de secrétaire de la Commission d'aide juridique de Terre-Neuve et de président de la Section des libertés civiles de l'Association du Barreau canadien.

### MARY LOUISE DICKSON
**COMMISSAIRE**

Madame Dickson, c.r., qui exerce la profession d'avocate à l'étude McCarthy & McCarthy, est directrice de l'Association canadienne des paraplégiques. Elle a été membre du Conseil consultatif de l'Ontario sur les handicapés physiques et occupe maintenant le poste de présidente du Conseil de planification successorale de Toronto.

## RENÉE DUPUIS
**COMMISSAIRE**

Madame Dupuis, de Québec, est avocate et chargée de cours en droit administratif à l'École nationale d'administration publique du Québec. Forte d'une vaste expérience dans le domaine des droits des autochtones, elle a œuvré au niveau des services sociaux, communautaires et de santé.

## DONNA GRESCHNER
**COMMISSAIRE**

La professeure Donna Greschner enseigne à la Faculté de droit de l'Université de la Saskatchewan, se spécialisant dans les droits de la personne et le droit constitutionnel. Elle a été membre du Comité consultatif pour les études féminines canadiennes, présidente de la Section de recherche sur les études féminines à l'Université de la Saskatchewan ainsi que membre et conseillère juridique du Comité provincial sur l'accessibilité de la Saskatchewan. Elle continue de travailler pour de nombreux groupements de femmes à l'échelle régionale et nationale.

Trois commissaires ont quitté leurs fonctions en 1989, à savoir :

- Diane Boissinot, notaire de Montréal, qui a démissionné en juin pour devenir membre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié;
- William Kambeitz, avocat de Cranbrook (C.-B.), dont le mandat est arrivé à échéance en octobre; et
- Bhausaheb Ubale, économiste-conseil de Toronto, dont le mandat a également expiré en octobre.

# AVANT-PROPOS

« Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits » affirme la Déclaration universelle des droits de l'homme en reprenant une formule tirée de la déclaration originelle de 1789. Deux siècles plus tard, nous nous débattons encore avec les conséquences de cette proclamation sans précédent.

Nous partageons la joie suscitée par les événements extraordinaires d'Europe de l'Est. Leurs conséquences sont d'une grande portée pour les droits de la personne, particulièrement dans des pays dont nous recevons si rarement de bonnes nouvelles depuis plus de cinquante ans. Nous avons en outre des raisons d'être fiers de nos propres réalisations au cours de ce demi-siècle ainsi que du fait que le Canada s'intéresse autant et d'aussi près aux droits de la personne que n'importe quel pays au monde. En même temps, nous rougirions peut-être de honte de notre tendance à reprocher aux autres leurs points faibles si nous jetions un coup d'œil objectif sur la façon dont nous traitons réellement ceux et celles d'entre nous qui sont le moins en mesure de se défendre.

L'égalité des droits ne se ramène pas à traiter tout le monde de la même façon sans tenir compte de la situation de chacun. Cette vision essentiellement négative de l'égalité dissimule bien des formes de discrimination systémique profondément enracinées. Par exemple, on s'attend à ce que les femmes rivalisent et progressent exactement comme les hommes sur un marché du travail à prédominance masculine, tout en continuant à assumer pratiquement la totalité du fardeau de la maternité et de l'éducation des enfants, bien social dont bénéficient tous les Canadiens, hommes et femmes. Ou bien un régime d'imposition et d'aide sociale qui est conçu de manière à accorder un traitement égal à tout le monde et qui, par conséquent, ignore le droit des personnes handicapées de jouir de conditions leur permettant d'entrer vraiment en concurrence avec les autres sur le marché du travail. Ou encore l'existence de critères officiellement impartiaux d'accès au marché du travail qui sont constammment démentis par la participation réelle des minorités visibles et des autochtones.

Beaucoup font remarquer que le racisme flagrant est moins fréquent au Canada qu'il ne l'était, et je continue de souscrire à cette affirmation. Toutefois, le mouvement de mécontentement à l'égard des immigrants et des réfugiés qui, en soi, n'est peut-être pas exceptionnel, prend parfois une tournure que rien ne saurait rendre acceptable. En pareilles occasions, on se demande où se tiennent nos leaders politiques et nos promoteurs du multiculturalisme. Multiculturalisme est synonyme d'acceptation et de prise en compte des différences, et plus vite nous apprendrons que cela vaut pour chacun d'entre nous dans notre vécu quotidien, et non seulement pour les quelques notables presents sur la tribune des conférenciers le 1$^{er}$ juillet, mieux ce sera.

Nous avons également eu l'occasion ces derniers mois de mener une réflexion plus attentive en même temps que plus pénible sur le

traitement réservé aux femmes dans notre société. Cette réflexion a porté non seulement sur la discrimination ou le harcèlement sexuel en tant que problèmes à régler pour les défenseurs des droits de la personne, mais aussi sur les craintes et les appréhensions fondamentales qu'entretiennent les femmes de l'ensemble du pays. Il s'agit là de questions qui, de par leur nature, ne sont pas simples et exigeront, de la part des femmes et des hommes de bonne volonté, toute l'attention et la ténacité dont ils sont capables pour créer un climat de confiance et de respect mutuels, et ce, à des conditions qui ne supposent pas la question résolue en faveur d'un ensemble de valeurs plutôt que d'un autre.

Les problèmes profondément troublants de nos autochtones, que nous avons évoqués dans le rapport de l'an dernier, continuent de nous inquiéter. Dans un pays comme le Canada, suppose-t-on, il n'est sûrement pas possible qu'un groupe entier de personnes soit encore si loin, dans les années 1990, de jouir des avantages que d'autres tiennent pour acquis. Avec tout l'argent et les efforts que l'on consacre sans compter au problème, il devrait sûrement être possible de trouver une solution. Or, ici encore, il faut malheureusement admettre que le problème n'a pas été réglé et qu'il ne semble pas encore vraiment en voie de l'être.

Que dire de nos concitoyens oubliés qui sont atteints d'une forme ou d'une autre de déficience physique ou mentale ? Évidemment, nous avons mis sur pied un réseau de programmes d'aide sociale aussi efficaces, sinon plus, que ceux de la plupart des pays, mais avons-nous même commencé d'une manière ou d'une autre à nous attaquer au problème beaucoup plus difficile de l'intégration des personnes handicapées dans l'ensemble de la collectivité canadienne ? Après tout, nous sommes en 1990, et non pas en 1890 : l'expérience et la technologie de ces cent ans nous ouvrent des possibilités dont ne disposaient pas les générations antérieures; mais pour en tirer parti, il faudra que ceux et celles vers qui se tournent les personnes handicapées fassent preuve de beaucoup plus de détermination et de créativité.

Bref, à l'aube de cette nouvelle décennie, les défis ne manquent pas dans le domaine des droits de la personne, même pour des pays comme le nôtre. De plus, la gamme des demandes adressées aux pouvoirs publics demeure si étendue et les ressources disponibles pour y répondre si peu abondantes qu'il ne sera pas facile d'obtenir une partie de leur attention de façon prioritaire. Dès lors, le climat de travail des années 1990 ne sera pas de tout repos, et ce n'est qu'avec l'appui du Parlement et du public que des organismes comme le nôtre pourront même espérer avoir une performance raisonnable. Pour notre part, mes collègues et moi-même, nous espérons faire plus que cela.

**M.F.Y.**

# TABLE DES MATIÈRES


AVANT-PROPOS 7

LE RÔLE DE LA COMMISSION

**UN RYTHME À MAINTENIR** 11
**ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI**
**LA FIN ET LES MOYENS**

QUESTIONS DE DROITS DE LA PERSONNE

**LES AUTOCHTONES : UNE NOUVELLE RELATION** 15
Relever le défi
Représentation dans le secteur de l'emploi

**LES PERSONNES HANDICAPÉES : DE LA PAROLE AUX ACTES** 18
Revue de l'année
Représentation dans le secteur de l'emploi
Amélioration de l'accès
Pour que le jeu en vaille la chandelle
Le SIDA : une mise à jour
Le dépistage des drogues

**RACE, COULEUR, ORIGINE NATIONALE OU ETHNIQUE** 24
Diversité et racisme
Propagande haineuse
La question de la participation
Multiculturalisme et droits de la personne
Représentation dans le secteur de l'emploi

**SEXE : LE SENS DE L'ÉQUIVALENCE** 30
Égalité d'accès
« Une simple plaisanterie »
Représentation dans le secteur de l'emploi
État matrimonial et situation de famille

**ÂGE : VARIATIONS SUR UN THÈME** 34
Retraite obligatoire

ÉQUITÉ AU TRAVAIL

**ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI** 38
La démarche de la Commission
Le processus d'enquête
L'évaluation des progrès
La situation actuelle
Le but de l'opération

| | | |
|---|---|---|
| | **PARITÉ SALARIALE**<br>Que se passe-t-il ?<br>Prendre un nouvel élan | 44 |
| ÉTUDE DE CAS | **LA COUR SUPRÊME ET LA NOTION D'ÉGALITÉ**<br>**RACE, COULEUR, ORIGINE NATIONALE OU ETHNIQUE**<br>**RELIGION**<br>**ÂGE**<br>**SEXE ET HARCÈLEMENT SEXUEL**<br>**ÉTAT MATRIMONIAL ET SITUATION DE FAMILLE**<br>**DÉFICIENCE**<br>**PROPAGANDE HAINEUSE**<br>**PRATIQUES ET PROCÉDURES**<br>**DÉDOMMAGEMENTS** | 47 |
| MODIFICATIONS À LA LOI | **DES CHANGEMENTS QUI S'IMPOSENT**<br>**ADAPTATIONS RAISONNABLES**<br>**UNE LOI POUR LES ANNÉES 1990**<br>**LE NOUVEAU DÉFI**<br>**ASSOUPLISSEMENT DE LA PROCÉDURE** | 65 |
| LES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION | **POINTS SAILLANTS**<br>Prêcher la bonne parole<br>**NOUVELLES DES RÉGIONS** | 69<br><br>72 |
| RAPPORT FINANCIER | | 74 |
| ANNEXES | **ANNEXE I**<br>Modifications de forme<br>**ANNEXE II**<br>Tableaux<br>**ANNEXE III**<br>Organigramme | 76<br><br>80<br><br>84 |

# LE RÔLE DE LA COMMISSION

La Commission canadienne des droits de la personne n'est pas seule à constater que notre société est de plus en plus procédurière et encline à l'affrontement. Certaines escarmouches du côté des droits protégés par la Charte ont aussi beaucoup retenu l'attention. D'ailleurs, il arrive même que la conséquence la plus frappante de nos réformes constitutionnelles, réelles ou projetées, semble être moins de créer un climat de collaboration que de multiplier les occasions de conflits. Telle est toutefois la société dans laquelle nous vivons, tel est le contexte social dans lequel la Commission doit renouveler son engagement à l'égard des droits de la personne.

Nous sommes convaincus, et nous ne nous en cachons pas, que l'avancement de la cause des droits de la personne au Canada repose au moins autant sur la promotion de la compréhension entre les gens et l'instauration d'un climat non discriminatoire que sur le fait de saisir l'appareil judiciaire d'actes discriminatoires précis. Certes, il n'est ni possible ni indiqué de renoncer au jeu d'attaques et de ripostes qu'est le traitement des plaintes individuelles comme moyen de faire progresser les principes des droits de la personne. Mais il ne s'agit pas là du seul moyen qui existe. La Commission doit faire en sorte que la réalisation concrète de sa mission de recherche de l'égalité soit généralement constructive ainsi que techniquement efficace.

## UN RYTHME À MAINTENIR

Il suffit d'un rapide survol des événements qui ont touché la Commission en 1989 pour se rendre compte de la nécessité de mener la lutte en faveur de l'égalité contre ce vieil ennemi qui répond au nom d'intolérance. Les conflits raciaux et les cas de sexisme, d'abus de pouvoir et de marginalisation systématique des autochtones et des personnes handicapées ne sont peut-être pas plus fréquents que par le passé, mais le nombre d'enquêtes et de rapports témoignant de leur existence leur a conféré une importance morale qui présente un nouveau défi pour tous les organismes de défense des droits de la personne au Canada.

Si l'on fait abstraction des répercussions mondiales des événements de Chine et d'Europe de l'Est et même des manifestations périodiques du « meechisme », de l'éternel débat linguistique ou de la question de l'avortement, 1989 a été une année importante pour les droits de la personne au Canada. Les tribunaux ont rendu des décisions d'une portée considérable au sujet de l'exercice de fonctions de combat par les femmes et de la constitution de familles par des membres du même sexe, par exemple; l'opinion publique a été soumise à d'importants tests, notamment en ce qui concerne le port du turban dans la GRC et la poursuite de la controverse entourant le SIDA. Enfin, nous avons dû faire face à un certain nombre de problèmes pratiques en matière de discrimination systémique.

Pendant que la Commission tentait de tirer des leçons de certains de ces événements, sa charge de travail a continué de s'accroître tout au

long de l'année, débordant pratiquement le personnel supplémentaire venu nous prêter main forte avant qu'il fut bien rodé. Nous avons quand même été en mesure d'intensifier notre action sur plusieurs dossiers de taille. Le besoin grandissant d'apporter des modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a fait l'objet de discussions approfondies avec les représentants du gouvernement. Pour souligner l'importance de rapports plus étroits avec les groupes d'intérêt, nous avons prévu un certain nombre de rencontres publiques, entre autres, une réunion de la Commission au complet à Winnipeg en mai (la première du genre à se tenir en dehors de la Capitale depuis 1983) et un rassemblement d'envergure à Toronto. De plus, la Commission a opéré un net déplacement d'accent dans sa manière de donner suite aux plaintes; elle en a rejeté un moins grand nombre et a recouru davantage à la conciliation et à la constitution de tribunaux.

## ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI

La promotion des objectifs de *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et les initiatives connexes visant la fonction publique ont fait l'objet d'un traitement prioritaire à la Commission. La priorité accordée à ce secteur a été rentable, du moins en partie. Dix-sept des dix-neuf employeurs, visés par la Commission et dont l'effectif n'était pas représentatif des quatre groupes cibles (les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles), participent maintenant de façon active aux travaux d'analyse et de planification qui constituent la raison d'être de l'équité en matière d'emploi. Nous continuons d'espérer que les deux qui ne le font pas — la Société Radio-Canada et Bell Canada — se départiront de leur réserve; sinon, la Commission n'aura d'autre choix que de donner suite aux plaintes qu'elle a déposées contre ces organismes.

Tout le monde n'a pas accepté de gaieté de cœur que le mécanisme de réalisation de l'équité en matière d'emploi dans la sphère de compétence fédérale entraîne la participation active de la Commission canadienne des droits de la personne. Qu'il s'agisse de faire enquête sur des plaintes déposées par des tiers, de persuader des employeurs de collaborer à un examen conjoint ou, en désespoir de cause, de déposer ses propres plaintes, la Commission se laisse guider par l'idée que la recherche de l'équité en matière d'emploi doit d'abord être une initiative orientée vers l'action. Comme le signalait le ministre qui en a déposé le projet, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*

> prévoit des mesures pour obliger les employeurs à rendre publiquement compte des résultats de leurs pratiques d'emploi, des mesures pour permettre à la Commission des droits de la personne de s'acquitter de la totalité de son mandat, des mesures pour rendre obligatoire l'équité en matière d'emploi.

Bien que cela ait paru clair à la Commission, certains ont exprimé l'avis que nos démarches témoignaient peut-être d'un excès de zèle. Pour parler franchement, certains ont semblé avoir l'impression que la Commission embêtait le monde en prenant son mandat parlementaire un peu trop au sérieux. Adoptant le point de vue contraire, d'autres ont fait valoir que la Loi n'était que du vent et la Commission, guère mieux qu'un tigre de papier. Il s'agit là toutefois de perceptions dont nous sommes disposés à nous accommoder, pourvu que la recherche des objectifs de l'équité en matière d'emploi se poursuive d'une manière honnête et sérieuse. D'importants principes de droits de la personne, de même que de grandes espérances populaires, sont en jeu dans ce texte de loi. C'est pourquoi il nous paraît important que la Commission, tout au moins, prenne ces principes pour argent comptant et favorise leur application par tous les moyens à sa disposition. Si le dispositif prévu par la Loi ne donne pas les résultats escomptés, ce ne sera pas parce que nous n'y aurons pas consacré le meilleur de nos énergies.

L'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes, connue plus familièrement sous le nom de parité salariale, est liée d'une manière privilégiée à l'équité en matière d'emploi. Les deux ont pour point de départ l'hypothèse voulant que la sous-représentation ou la sous-rémunération découle de pratiques qui, bien que neutres en apparence, ont des conséquences nettement discriminatoires. La lenteur avec laquelle l'administration fédérale a entrepris de corriger le parti pris contre les femmes dans son régime de rémunération est une autre raison qui fait que le public demeure sceptique à propos de toute la question de la parité salariale et de l'équité en matière d'emploi. L'interminable travail syndical-patronal d'échantillonnage d'évaluations de postes dans la fonction publique est finalement arrivé au point critique, mais après bientôt cinq ans, il est normal que le public commence à s'impatienter. La morale, comme pour bien des activités relatives aux droits de la personne, c'est que même les programmes élaborés avec les meilleures intentions ne fonctionnent pas tout seuls. Il faut quelqu'un pour les faire fonctionner, et la Commission juge très important d'y voir.

## LA FIN ET LES MOYENS

C'est en termes utilitaires que s'exprime le mieux une bonne partie de ce que la Commission a essayé de faire en 1989 : les questions d'intérêt public couvertes par la notion de droits de la personne sont légion; les stratégies et les ressources à la disposition de la CCDP ne le sont pas. Cela signifie que nos efforts doivent porter là où ils seront le plus utiles au plus grand nombre. Il nous faut donc travailler le plus directement possible sur les comportements institutionnels et les attitudes collectives qui perpétuent les préjugés et la discrimination.

La Commission a tenté, avec un certain succès, d'intensifier ses efforts pour accélérer le processus d'enquête, de se rapprocher du plus grand

nombre de groupes d'intérêt, de contribuer publiquement aux plus importants débats de l'heure dans le domaine des droits de la personne et de prévoir une manière intelligible et justifiable de répondre aux problèmes à caractère systémique par des recours du même ordre. Nous sommes toutefois convaincus que l'actuelle pénurie de ressources ne fait que souligner la logique de notre approche : maximiser les effets des gains réalisés sur certains points précis en essayant d'en répandre la bonne nouvelle, et encourager toutes les personnes concernées à en tenir compte d'une manière constructive dans leur comportement journalier.

Mil neuf cent quatre-vingt-dix nous offre de quoi espérer et lutter : une loi révisée; un contrôle plus efficace de nos études de cas; quelque chose de concret à offrir comme résultat de nos initiatives dans le domaine de l'équité; et un travail plus actif mené avec la collaboration et pour le compte de l'ensemble des groupes et organismes de promotion des droits de la personne. Le premier pas dans cette direction consiste à mieux faire comprendre au public et au Parlement où nous en sommes. Tel est précisément l'objet du présent rapport.

Comme maints auteurs savants l'ont signalé, liberté et égalité ne sont nullement des synonymes d'une seule et même réalité : la liberté n'est pas toujours compatible avec l'égalité. Les intérêts individuels sont innombrables et disparates, mais tous les individus sont moralement égaux et ont également droit au même respect. Dans les sections qui suivent, nous essayons de montrer ce qu'il en a été concrètement de l'équilibre entre liberté et égalité en 1989, quels problèmes nous avons rencontrés, et ce que nous-mêmes ou d'autres faisons pour améliorer la situation.

## LES AUTOCHTONES : UNE NOUVELLE RELATION

Dans le rapport annuel de l'année dernière, nous avons qualifié de « tragédie nationale » la situation des autochtones du Canada. Nous ne voyons aucune raison de modifier ce jugement. En effet, les constatations que nous avons faites au cours de l'année, nos rencontres avec les parties intéressées et notre participation à diverses délibérations et enquêtes n'ont fait que renforcer cette conviction. Dans les années à venir, la mesure dans laquelle nous arriverons à forger une nouvelle association entre les autochtones et les autres Canadiens sera l'un des principaux révélateurs de notre engagement à l'égard de l'égalité et de notre capacité de bâtir un pays.

Dans l'imagination populaire, la relation entre autochtones et non-autochtones a toujours été vécue sous le signe de la domination des Blancs et de la subjugation ou de l'aliénation des autochtones. Il s'agit là d'une simplification excessive. Rappelons-nous qu'à l'arrivée des premiers Européens, l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud étaient parsemées de sociétés autochtones bien établies. Les explorateurs européens avaient besoin des autochtones. Les relations entres les deux groupes étaient, la plupart du temps, réciproquement avantageuses et, à bien des égards, plus égalitaires qu'elles ne le sont devenues par la suite. Certains colons et aventuriers ont peut-être ignoré ou rabaissé leur culture, leurs langues et leurs régimes politiques, mais les autochtones eux-mêmes ne doutaient nullement de ce qu'ils étaient et de ce qui leur appartenait.

Avec l'amorce d'un vaste mouvement européen de colonisation, les autochtones devaient toutefois être confrontés à une nouvelle réalité plus dure. Ils ont été placés dans l'alternative suivante : ou bien se laisser « civiliser » et abandonner leur culture, ou bien céder la place à d'autres. Ainsi commença une longue période d'abus sociaux et économiques, dont les résultats sont évidents. Aujourd'hui, bon nombre des autochtones du Canada sont pris entre deux mondes : d'un côté, ils ont été exclus de la société majoritaire ou assujettis à ses règles; de l'autre, une bonne partie de l'infrastructure autochtone qui les soutenait par le passé n'existe plus.

Depuis quelques années, il y a tout lieu de croire que les autochtones commencent à retrouver un certain contrôle sur leur destinée. Les

collectivités autochtones réaffirment leur culture et leurs traditions comme facteurs essentiels de fierté et d'autonomie; les enfants fréquentent l'école plus longtemps; les conditions d'hygiène et de logement s'améliorent; des dirigeants autochtones énergiques et éloquents font entendre leur voix. Mais quiconque pense que la bataille est gagnée n'a qu'à jeter un coup d'œil sur les statistiques ou, mieux, à examiner de plus près les bouleversantes réalités qu'elles recouvrent encore. Que les indicateurs sociaux se soient améliorés, nous en convenons, mais les conditions de vie des autochtones sont encore loin d'égaler celles de la société canadienne en général.

## RELEVER LE DÉFI

Le défi actuel est de savoir comment réagir aux changements que subissent les collectivités autochtones de l'ensemble du pays et les mettre à profit avec la collaboration des groupes d'autochtones. Les pressions s'intensifient et les groupes eux-mêmes sont de plus en plus gagnés par l'impatience, impatience qui éclate parfois en confrontation. Ne nous y trompons pas : il s'agit là de problèmes de droits de la personne. S'il y a un domaine où le Canada n'a pas raison d'être fier devant la communauté internationale, un domaine où nous pouvons être accusés de ne pas nous acquitter de nos obligations, c'est bien celui de nos relations avec les autochtones.

Il est possible d'établir une nouvelle relation, même si la nature exacte n'en est pas absolument claire. Ce qui est clair, c'est qu'elle suppose l'engagement, de la part de Canadiens non autochtones, à assurer à leurs compatriotes autochtones une autonomie politique et culturelle véritable et une autosuffisance économique beaucoup plus grande. Nous avons fait valoir que cela exigeait un engagement de portée générale; peut-être cela exigerait-il en outre une évaluation plus précise que de la portée de problèmes conceptuels tels que l'« autonomie gouvernementale » ou la « justice des autochtones », sur lesquels l'unanimité est à notre avis loin d'être faite. C'est pourquoi nous avons émis l'opinion que la tenue d'une enquête approfondie sur ces problèmes, inspirée de celle de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, il y a vingt-cinq ans, pourrait contribuer utilement à faire l'unanimité, sans servir de prétexte pour reporter d'importantes actions concrètes.

Pour sa part, la Commission essaie de jouer un rôle constructif en suscitant une nouvelle entente. Les commissaires et le personnel ont continué de se réunir avec les représentants des autochtones afin de discuter de leurs préoccupations. Nous avons également fait des observations à l'enquête sur l'administration de la justice en milieu autochtone, au Manitoba, de même que devant le groupe de travail sur les relations interraciales et la police en Ontario. Dans le cadre de leurs rencontres avec les chefs d'organisme et les sous-ministres, les représentants de la

Commission sont revenus régulièrement sur la nécessité d'assurer une meilleure représentation des autochtones au sein de leur effectif. Une stratégie est en train de s'affirmer qui orientera notre façon d'aborder la vaste gamme de questions autochtones dont la Commission est saisie, y compris la relation entre la *Loi sur les Indiens* et la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, l'acceptabilité de régimes d'emploi privilégiés dans le cas d'entreprises menées par et pour des communautés autochtones, et la façon de statuer sur les violations des droits de la personne qui pourraient survenir dans la sphère de compétence autochtone.

L'an dernier, la Commission a signalé avec inquiétude les sérieux problèmes auxquels devaient faire face les personnes, surtout des femmes, qui avaient retrouvé leur statut d'Indien par suite des modifications apportées en 1985 à la *Loi sur les Indiens* en vue d'y éliminer la discrimination fondée sur le sexe. La décision du gouvernement de fournir aux communautés indiennes des fonds additionnels pour les aider à réintégrer les personnes qui regagnent leurs rangs a été une mesure positive. La Commission n'est toutefois pas encore convaincue que les résultats dépasseront les problèmes sérieux causés par la réintégration, problèmes qu'en premier lieu le gouvernement a gravement sous-estimés. L'adoption de la nouvelle Stratégie canadienne de développement économique pour les autochtones promet d'être plus positive que les autres initiatives de ce genre. Cette stratégie, dont l'un des volets importants concerne le financement, oblige le gouvernement à assurer à long terme le soutien du développement économique des autochtones. Elle devrait beaucoup contribuer à améliorer les perspectives économiques des autochtones et leurs chances d'accéder à l'indépendance. Les possibilités de régler les revendications territoriales dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon semblent un peu plus encourageantes qu'au cours des dernières années, quoiqu'il reste encore beaucoup à faire avant de conclure des ententes définitives.

Par contraste, la décision de restreindre la croissance du financement accordé aux jeunes Indiens pour les aider à poursuivre leurs études postsecondaires nous a semblé peu réfléchie. Nous avons souligné à plusieurs reprises qu'étant donné l'importance de l'instruction et, plus particulièrement de l'enseignement technique et postsecondaire, ce serait à tout le moins manquer de vision que de ne pas garantir aux autochtones qui en ont la capacité toutes les chances possibles de poursuivre leurs études au niveau postsecondaire. De même, la décision de réduire les ressources accordées au titre du Programme d'aide aux organisations autochtones représentatives, qui assure un financement de base aux organisations autochtones, nous a paru malheureuse à une époque où les autochtones ont besoin, peut-être plus que jamais, de la force des organisations pour faire valoir leur point de vue. Les répercussions de ces mesures d'austérité sur les organisations

représentant les Métis et les Indiens non inscrits nous ont semblé particulièrement dures.

## REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

L'absence de perspectives d'emploi pour les autochtones est une question qui ne cesse de préoccuper la Commission. La représentation des autochtones au sein de la main-d'oeuvre visée par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ne s'améliore qu'à un rythme péniblement lent. De 1987 à 1988, elle ne s'est accrue que de 0,07 p. 100, passant de 0,66 p. 100 à 0,73 p. 100. À ce rythme là, il faudra encore vingt ans avant que l'emploi des autochtones atteigne même un taux de 2,1 p. 100, qui est celui de leur disponibilité actuelle dans la population active. Le nombre de femmes par rapport à l'ensemble des salariés autochtones a en fait diminué, mettant encore plus en évidence le double désavantage dont elles sont victimes. Étant donné que la main-d'œuvre autochtone est beaucoup plus jeune et s'accroît à un rythme beaucoup plus rapide que la population active en général, la lenteur des changements est encore plus inquiétante. Sans amélioration notable, les perspectives d'emploi des jeunes autochtones qui cherchent un premier travail ne sont en effet pas très bonnes.

L'ampleur des problèmes auxquels doivent faire face les autochtones du Canada suscite un sentiment de désespoir et d'impuissance chez de nombreux Canadiens, autochtones autant que non autochtones. Il n'y a pas lieu, car les autochtones, fiers de leur passé et la tête remplie de projets pour l'avenir, ont déjà entrepris avec beaucoup de clairvoyance et de détermination de nous montrer comment sortir de cette impasse historique. La question est de savoir si le Canada est disposé à suivre.

## LES PERSONNES HANDICAPÉES : DE LA PAROLE AUX ACTES

Bientôt prendra fin la Décennie des personnes handicapées proclamée par les Nations Unies. Depuis 1983, grâce à l'aide de groupes de défense qui représentent non seulement les personnes handicapées, mais sont dirigés par elles, nous connaissons beaucoup mieux les principaux sujets de préoccupation de cette catégorie de Canadiens. Cependant, pour assurer une autonomie véritable aux personnes handicapées, il faudra bien plus que reconnaître officiellement leur volonté et leur capacité de s'intégrer pleinement à la société. Il faudra aussi passer aux actes : changer d'attitudes; modifier les systèmes qui renforcent les stéréotypes; éliminer les obstacles physiques. Et encore, rien de tout cela ne suffira si nous n'éliminons pas également les effets des désavantages qu'ont toujours subis les personnes handicapées et qui les ont souvent privées du strict nécessaire pour mener une vie autonome, en toute dignité.

Les chiffres l'indiquent clairement. Une enquête menée après le dernier recensement révèle en effet que presque trois sur cinq Canadiens handicapés touchant un revenu personnel disposaient alors d'une

somme inférieure à 10 000 $ par année, alors qu'un dixième d'entre eux ne percevaient aucun revenu. Cette situation déplorable résulte autant d'un paternalisme bien intentionné que de la négligence, mais cela ne change rien aux désavantages subis ni aux dommages causés à la société dans son ensemble.

## REVUE DE L'ANNÉE

Si la lutte est continuelle, il arrive quand même que nous remportions des victoires. Par exemple, le CRTC a récemment exigé que tous les appareils téléphoniques fabriqués au Canada ou importés soient munis d'un capteur, répondant ainsi à une requête que lui adressaient depuis longtemps les personnes sourdes et les malentendants. Également, le ministère des Transports a conclu une entente avec la Commission aux termes de laquelle le système de transport sur terre des aéroports sera rendu beaucoup plus accessible aux voyageurs handicapés.

Cependant, tous les autres problèmes n'ont pas été réglés de façon aussi satisfaisante. Il ne fait aucun doute que les guichets automatiques installés par les banques rendent service à la clientèle, et c'est ce qui a d'ailleurs incité la Société canadienne des postes à installer des superboîtes et à accorder des franchises à des dépanneurs. Rien ne permet cependant de croire que dans un cas comme dans l'autre, on a suffisamment pris en considération les besoins des consommateurs handicapés en entreprenant ces projets, ni même qu'on a cherché une solution aux problèmes qu'on leur a ainsi créés.

En outre, le fait que le CRTC s'obstine à prétendre que la conclusion d'accords officieux avec divers diffuseurs constitue la meilleure façon de régler la question du sous-titrage invisible des émissions de télévision pour les malentendants ne peut que nous amener à douter du sérieux qu'il attache réellement à ce problème. Une chose est sûre : à l'allure où vont les choses, il pourrait encore couler beaucoup d'eau sous les ponts avant qu'on ne règle ces problèmes qu'une société civilisée pourrait pourtant résoudre définitivement.

## REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

Dans le rapport annuel de l'an dernier, nous mentionnions que les personnes handicapées constituaient 1,6 p. 100 seulement de la main-d'œuvre réglementée par le gouvernement fédéral; un an plus tard, la situation reste pratiquement inchangée. Les plus récents rapports indiquent en effet que leur taux de représentation atteint maintenant 1,7 p. 100. Il n'y a pas que la représentation globale qui soit demeurée virtuellement stable; ainsi, les personnes handicapées demeurent sous-représentées dans tous les secteurs d'activité et catégories professionnelles. Il n'y a rien de très étonnant à cela, car il faudra du temps pour se défaire d'habitudes bien ancrées et de façons d'agir qui nient aux

personnes handicapées toute possibilité de faire leur part dans le monde du travail.

## AMÉLIORATION DE L'ACCÈS

L'an dernier, nous avons insisté sur l'accessibilité limitée de la plupart des lieux publics pour bien montrer à quel point on s'était peu empressé de traduire dans les faits le principe de l'égalité. Nous avons promis d'examiner la situation de plus près . Aussi, à l'automne, avons-nous engagé quelques spécialistes de la conception architecturale sans obstacles pour trouver, de concert avec les personnes handicapées, des moyens de déterminer à quel point les immeubles publics satisfont à des normes acceptables et coordonner une enquête sur les établissements soumis à la réglementation fédérale. Ce travail est en cours.

Dans un premier temps, l'enquête portera sur un certain nombre d'établissements du secteur public : les centres d'emploi de la CEIC, les bureaux de la sécurité du revenu de Santé et Bien-être social, les centres d'impôt de Revenu Canada, les bureaux de la Commission de la fonction publique et, naturellement, nos propres bureaux régionaux. Nous avons ensuite l'intention d'englober le secteur privé : les banques, les bureaux de poste et les compagnies d'autobus interprovinciales. Notre but est de fournir des points de repère aux établissements concernés pour les aider à adopter des mesures systématiques afin de répondre aux besoins de leurs clients handicapés. Nous aurons donc besoin de la collaboration des administrateurs aussi bien que de celle des groupes de personnes handicapées, collaboration sur laquelle nous espérons pouvoir compter.

Il est généralement admis que le revenu d'une personne dépend pour une bonne part de son degré de scolarité. On ne devrait donc pas être étonné d'apprendre que les Canadiens handicapés sont beaucoup moins scolarisés que les autres adultes; en fait, ils sont trois fois plus nombreux que ces derniers à être susceptibles de n'avoir fait aucune étude secondaire. Il est vrai que la situation donne quelques signes d'amélioration, et malgré quelques exceptions qui ont défrayé la manchette, les enfants handicapés sont de plus en plus intégrés aux classes normales. Il est maintenant prouvé que dans un climat favorable, beaucoup peuvent apprendre et apprennent effectivement à vivre et à fonctionner dans la société. Malheureusement, on sait aussi maintenant que dans bien des cas, les enfants qui fréquentent des écoles spéciales ne parviennent jamais à acquérir les aptitudes nécessaires pour mener une vie autonome et productive.

La ségrégation peut se solder par le gaspillage d'une vie. En accentuant les différences, elle encourage des habitudes discriminatoires contraires à l'esprit de nos lois sur les droits de la personne, à savoir que nous sommes ou devrions tous bénéficier de la même dignité et

des mêmes droits. Cependant, en appliquant le principe de l'intégration, il ne faudrait pas en perdre de vue l'intention première : apprendre à accepter la vie telle qu'elle est, et à ne pas détourner les yeux de la réalité. Il va de soi que certains auront besoin de plus d'aide que d'autres et qu'il faudra la leur fournir, si nous voulons que l'intégration soit efficace.

Bien peu de Canadiens considèrent le fait de se déplacer comme un privilège. C'est pourtant le cas pour beaucoup de personnes handicapées; en effet, plus de 40 p. 100 des Canadiens handicapés qui ne sont pas retenus à domicile sont incapables d'utiliser les transports en commun, alors que 20 p. 100 environ le font avec difficulté. Certains transporteurs offrent un service parallèle, mais pas tous, et de ceux qui en ont besoin, tous ne peuvent en bénéficier. Le transport en commun se veut un moyen de déplacement abordable et pratique; bien des Canadiens handicapés ne peuvent toutefois pas en profiter. Ils font face à des difficultés énormes et doivent payer un prix exorbitant, simplement pour se rendre au travail. La situation est d'autant plus injuste qu'ils sont financièrement les plus démunis.

## POUR QUE LE JEU EN VAILLE LA CHANDELLE

Dans notre société, il n'est pas rare de voir les gens se laisser guider par le principe de la rentabilité. Pour beaucoup de Canadiens handicapés capables et désireux de travailler, cependant, la question se résume à savoir ce que leur rapporte leur présence sur le marché du travail. Malheureusement, la réponse est souvent : pas assez pour faire leurs frais. Un sondage effectué en 1989 par l'Association canadienne des paraplégiques révèle qu'en Ontario, 80 p. 100 des personnes gravement handicapées qui étaient entrées sur le marché du travail en sont sorties. Ce n'est pas parce qu'elles n'aimaient pas leur travail ou qu'elles n'arrivaient pas à s'en tirer, mais surtout parce que financièrement, leur situation était intenable. Les personnes handicapées qui bénéficient de l'aide sociale s'exposent, en travaillant, à perdre l'aide financière qui leur est consentie pour payer leurs accompagnateurs et leurs frais médicaux. Ces suppléments ne sont pas un luxe; la personne handicapée en a absolument besoin pour fonctionner en milieu de travail.

Tout n'est cependant pas perdu. Ces dernières années, le ministère du Revenu national a instauré diverses mesures pour alléger le fardeau financier des personnes handicapées. Ainsi, il a institué un crédit d'impôt pour personnes handicapées; au moins une partie des frais associés aux soins d'accompagnement à temps partiel sera déductible, et la liste des déductions admissibles au titre du crédit pour frais médicaux a été allongée. Même si elles ne règlent pas tous les maux, ces mesures sont encourageantes. Dans sa réflexion sur la fiscalité, le gouvernement devrait adopter comme principe que les contribuables handicapés ne

devraient pas être défavorisés par rapport aux autres Canadiens du seul fait qu'ils ont une déficience. Bref, les mesures fiscales devraient pleinement tenir compte des dépenses légitimes occasionnées par la déficience.

Bien qu'on puisse faire beaucoup pour permettre aux personnes handicapées d'entrer sur le marché du travail, certaines auront toujours besoin de prestations d'invalidité. Selon une étude menée en 1989 par l'Institut Roeher, ces prestations créent en fait une « insécurité du revenu ». Les régimes d'assurance à grande échelle comme le Régime de pensions du Canada, le Régime des rentes du Québec et l'assurance-chômage prévoient le versement de prestations, y compris de prestations d'invalidité, proportionnelles au revenu tiré d'un emploi. La personne qui ne travaille pas n'y est donc pas admissible, et le travailleur occasionnel ou peu payé ne touche que des prestations peu élevées. Les Canadiens handicapés sont donc condamnés à bénéficier moins que les autres de ces programmes. En dernier recours, ils doivent s'en remettre à l'aide sociale. Malheureusement, ces prestations sont, elles aussi, terriblement insuffisantes, et leur mode de versement de nature à décourager les bénéficiaires à chercher du travail et à resserrer un peu plus sur eux l'étau de la pauvreté institutionnelle.

## LE SIDA : UNE MISE À JOUR

La Commission désapprouve toute forme de discrimination exercée contre les personnes séropositives ou sidatiques. Bien qu'elle n'ait reçu jusqu'à présent que peu de plaintes liées au SIDA, une première décision d'un tribunal lui a déjà donné entièrement raison. Le SIDA ne se transmet pas par simple contact et ne devrait donc aucunement limiter le droit de quiconque au travail et aux services disponibles.

Cela ne signifie pas que tous les Canadiens partagent ce point de vue et agissent en conséquence. En fait, la discrimination fondée sur le SIDA est largement répandue et bien alimentée par toutes sortes de fausses informations. Évidemment, il importe de rassurer les gens ordinaires qui craignent d'être exposés à la maladie. Ainsi, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social est venu répondre à ce besoin en lançant une campagne de sensibilisation pour mieux faire comprendre le SIDA. La Commission continuera pour sa part à exhorter les Canadiens à la modération et à l'humanité et à faire appel à la vigilance de tous, afin de garantir le respect des droits de la personne dans ce climat de crainte.

Il arrive que des décisions soient prises davantage pour rassurer le public que sur la foi de preuves irréfutables. On peut comprendre que les décideurs souhaitent montrer qu'ils ont la situation bien en main. Parfois, cependant, ils ne font qu'exacerber un problème déjà pénible. Ils ont tendance à faire des coups d'éclat : c'est le cas, par exemple,

lorsqu'ils prônent la mise en quarantaine des victimes du SIDA ou qu'ils interdisent à ces dernières de travailler dans les écoles ou en garderie. Heureusement, le bon sens l'emporte généralement, du moins au Canada. Il reste qu'au dernier dénombrement, plus de douze pays exigeaient des touristes une preuve qu'ils étaient séronégatifs avant d'autoriser leur entrée. Selon le Centre de médecine, d'éthique et de droit de l'Université McGill, ces restrictions sont injustifiables et en soi inefficaces, sans compter qu'elles exposent les gens à une discrimination arbitraire. C'est un jugement avec lequel nous sommes entièrement d'accord.

## DÉPISTAGE DES DROGUES

Dans sa politique sur le dépistage des drogues, la Commission établit clairement qu'il est contraire à la Loi de traiter défavorablement un employé ou un employé éventuel à cause des résultats d'un test de dépistage ou de son refus de subir un tel test. La Commission a déjà été saisie de plusieurs plaintes à ce sujet, mais aucune n'a encore été tranchée par un tribunal des droits de la personne ou une cour de justice. Entre-temps, quelques entreprises, notamment dans le secteur des transports, ont instauré de vastes programmes de dépistage obligatoire, auxquels elles soumettent aussi bien les postulants à des emplois que les employés. Elles soutiennent que ces tests sont nécessaires pour des raisons de sécurité. Un groupe de travail du ministère des Transports étudie la question et devrait déposer son rapport sous peu.

Les enjeux sont considérables. Bien des spécialistes qui se sont penchés sur la question soutiennent que le dépistage est non seulement inutile, mais qu'il porte atteinte au droit à la vie privée. Nous admettons tous que l'alcoolisme est un fléau social, et que les personnes qui sont ivres au travail compromettent leur sécurité et celle d'autrui, surtout si elles doivent faire preuve d'une grande vigilance dans l'exercice de leurs fonctions. Cela dit, la société serait-elle prête à accepter un programme généralisé de dépistage obligatoire en vertu duquel quiconque aurait pris un verre dans les jours précédant le test ne pourrait être embauché ou perdrait son emploi ? Nous ne le croyons pas. Pourtant, c'est précisément ce que s'apprêtent à faire certains employeurs à l'égard des personnes dont les résultats des tests révèlent qu'elles ont consommé récemment du cannabis, soit la vaste majorité de celles qui obtiennent des résultats positifs au dépistage.

Pour ce qui concerne les droits de la personne, il ne s'agit pas de se prononcer pour ou contre les drogues, mais bien de déterminer s'il existe un lien significatif entre un résultat positif au test et le rendement au travail. On croit à tort que toute utilisation d'une drogue illicite (l'alcool ne compte pas) représente une menace possible pour la sécurité du public. La décision prise par le gouvernement des États-Unis d'intensifier sa guerre contre les drogues en soumettant au

dépistage tous les travailleurs des transports en activité sur son territoire ainsi que les personnes employées par des entreprises passant des contrats avec les principales firmes américaines rend d'autant plus urgente l'adoption d'une stratégie canadienne distincte et équitable en matière de dépistage des drogues. Autrement, de nombreux Canadiens se trouveront coincés entre l'arbre et l'écorce, puisque même s'il se peut que le dépistage obligatoire soit illégal (comme le croient la majorité des parlementaires et des groupements professionnels), le fait est que les principales entreprises de transport font du dépistage, sous l'impulsion des États-Unis, qui le posent maintenant comme condition pour faire des affaires sur leur territoire.

Pour le Canada, il s'agit donc d'abord et avant tout de définir sa position. Le groupe de travail du ministère des Transports permettra de déterminer l'ampleur de la consommation de drogues chez les travailleurs dans différentes branches des transports et, le cas échéant, le lien existant entre cette consommation et les problèmes de sécurité. Cependant, le principe voulant que personne ne soit victime de discrimination dans le domaine de l'emploi sans motif valable continuera de prévaloir. Nous n'en démordrons pas : sauf dans des circonstances exceptionnelles, le lien logique qu'on peut établir entre un résultat positif et la diminution du rendement et le risque pour le public est trop ténu pour justifier la privation du droit essentiel au travail.

## RACE, COULEUR, ORIGINE NATIONALE OU ETHNIQUE

La mythologie canadienne s'est toujours distanciée de la formule dite « du creuset » retenue aux États-Unis pour faire face aux différences culturelles. Selon le credo officiel, le Canada est né et s'est développé dans un esprit de pluralisme culturel dont le point culminant a été la politique et la *Loi sur le multiculturalisme*. Cette légende, séduisante et, à bien des égards, inspirante, ne résiste toutefois guère à l'examen minutieux de l'historien.

Les démons des préjugés raciaux et culturels n'ont jamais été ni officiellement ni officieusement exorcisés de notre société. Il se peut que nous ayons été, à l'occasion, un tout petit peu plus éclairés que nos voisins du Sud, mais notre passé regorge d'histoires de racisme et d'intolérance, dont il n'est d'ailleurs pas difficile de retrouver des traces dans nos quotidiens. Ce sont peut-être les aspects plus sensationnels de notre méfiance réciproque qui font les manchettes (membres de la GRC coiffés du turban, rassemblements de skinheads), mais il s'agit là sûrement de symptômes d'un phénomène plus profond et plus menaçant. Il est facile d'y percevoir le spectre de la hiérarchisation discriminatoire qui établit des distinctions entre les Canadiens et traite certains d'entre eux comme ne valant guère mieux que des étrangers dans leur propre pays.

La révélation de cas de racisme institutionnalisé dans nos appareils judiciaire et policier est un phénomène pas vraiment nouveau qui s'est toutefois reproduit cette année d'une manière constante et parfois tragique. Les lacunes inhérentes à tout système d'application de la Loi trouvent le moyen de se cristalliser autour des différences raciales ou ethniques. Les institutions qui devraient, en principe, compter parmi les plus impartiales font parfois preuve d'étroitesse d'esprit et de subjectivisme. Le public leur retire sa confiance, et nous éprouvons tous de la honte devant notre médiocrité collective.

La séquestration injustifiée d'un jeune Indien, Donald Marshall, pour inculpation de meurtre, a non seulement provoqué la tenue d'une enquête sur les circonstances entourant cet événement, mais a également ouvert la voie à une série d'enquêtes sur l'administration de la justice et les relations interraciales qui se sont déroulées cette année dans l'ensemble du pays. Certaines d'entre elles, par exemple celle du Groupe de travail de l'Ontario sur la police et les relations interraciales, ont déjà porté fruit sous forme d'une meilleure sensibilisation interculturelle, de modalités de recrutement plus équitables et de structures de responsabilité et de soutien renouvelées. L'enquête du Manitoba sur l'administration de la justice en milieu autochtone s'est révélée extrêmement pénible pour toutes les personnes concernées, un peu comme si on avait mis à nu le côté caché de notre identité nationale. Il semble trop tôt pour prédire quel bien nous nous attendons à ce qu'il en ressorte.

La difficulté de prendre en compte les intérêts des minorités culturelles n'est pas pire au Canada qu'ailleurs. Par exemple, à Londres, en Angleterre, où les minorités visibles représentent 17 p. 100 de la population, seulement 1 p. 100 de l'effectif policier est non blanc, fait qui, non seulement aide à expliquer des flambées de violence raciale telles que les émeutes de Brixton, mais rend difficile, sinon carrément impossible, l'application de mesures de recrutement plus appropriées.

D'où le caractère profondément démoralisant des pétitions qui ont circulé au Canada en vue d'empêcher la GRC de tenir compte des convictions religieuses des Sikhs orthodoxes. Si on laisse de côté les motifs plutôt forcés qui sont évoqués pour expliquer cette opposition, par exemple, l'idée que le turban, une fois dénoué, puisse être retourné contre celui qui le porte dans une bagarre (ce qui nous amène à nous demander comment les Sikhs ont pu mériter la réputation qu'ils ont dans le domaine martial), le seul motif qui subsiste est celui de la tradition de la GRC. N'y a-t-il personne qui se souvienne d'avoir vu des photos de toque de l'ère pré-Stetson ou d'autres variantes du chapeau que tout le monde connaît maintenant ? N'y a-t-il personne qui n'ait jamais rencontré une femme membre de la GRC ? Mais l'argument hélas le plus fréquemment invoqué, c'est tout simplement que les Sikhs et leurs traditions « ne font pas canadien » : « qu'ils prennent

leur attirail bizarre et s'en retournent chez eux », tel est le cri de guerre des membres de ce groupuscule au verbe haut. Cela est très loin de l'affirmation voulant que le Canada compte parmi les pays les plus tolérants au monde.

## DIVERSITÉ ET RACISME

Point n'est besoin d'être devin pour prédire que la diversification de plus en plus grande de la population canadienne s'accompagnera probablement d'une multiplication des occasions de racisme et de frictions interethniques. Bien qu'il ne s'agisse pas uniquement d'une simple question de « visibilité », il est facile de se rendre compte de la rapidité du changement si l'on songe que, dans une vingtaine d'années, nos grandes villes pourraient être constituées de non-Blancs dans une proportion de 20 p. 100. La réaction du public devant l'« invasion asiatique », le caractère alarmiste de l'émission de télévision *Disparaître* avec sa vision apocalyptique de la culture française submergée par un flot d'étrangers, les macarons de nature raciste diffusés dans les Prairies, l'ambivalence des sentiments nourris à l'égard des réfugiés : tous ces signes de malaise public, entre autres, devraient nous révéler quelque chose. Mais quoi ?

Tout d'abord, espère-t-on, qu'il n'existe pas de solution médiane dans le domaine des droits de la personne : ou bien nous acceptons qu'il n'y a pas de race, de groupe ethnique, culturel ou religieux qui soit intrinsèquement meilleur qu'un autre, ou bien nous continuons d'agir en hypocrites d'une manière qui s'écarte des principes pluralistes et démocratiques que nous professons. Il n'y a pas de compromis possible. Et même si nous acceptons la logique de notre engagement à l'égard des droits de la personne, il reste énormément de travail à accomplir pour le rendre intelligible et efficace dans la vie de tous les jours.

## PROPAGANDE HAINEUSE

Un signe de notre engagement en ce sens c'est notre volonté d'avoir le courage de nos opinions. La décision du Nouveau-Brunswick d'imposer des lignes directrices sur la non-discrimination dans son système scolaire inquiète tous ceux qui prisent la liberté d'expression, mais nous y souscrivons sans réserve. Le fait que tout enseignement soit porteur de valeurs ne constitue pas une raison suffisante pour exposer des esprits malléables à n'importe quelle interprétation tendancieuse de l'histoire dans l'espoir qu'ils finissent par trouver pour eux-mêmes quelque chose qui se rapproche de la vérité.

La question de savoir ce qu'est la propagande haineuse et ce qu'il faut faire pour la repérer et l'éliminer a continué de mijoter tout au long de l'année. La Cour suprême a entendu les arguments invoqués dans plusieurs causes clés, et un tribunal des droits de la personne a déclaré que

les messages téléphoniques enregistrés diffusés par la Church of Jesus Christ Christian-Aryan Nations étaient discriminatoires aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Entre-temps, le Procureur général de l'Ontario a décidé de ne pas intenter de poursuites contre le sociologue Philippe Rushton, de l'Université Western, au sujet de son étude sur les traits qui sont censés différencier les races les unes des autres. Le gouvernement ne s'est pas laissé persuader non plus d'interdire l'importation et la distribution des *Versets sataniques* de Salman Rushdie. Quant à savoir si c'est un même gros bon sens national qui inspire toutes ces décisions, la chose reste à voir, mais étant donné les nombreux intérêts divergents et les susceptibilités à prendre en considération, la réaction d'ensemble nous paraît assez équilibrée et salutaire.

## LA QUESTION DE LA PARTICIPATION

Les questions de valeurs partagées et de confiance de la population s'appliquent autant aux autres institutions qu'à nos corps policiers. Jusqu'à ce qu'on puisse dire qu'ils représentent vraiment toutes les communautés qu'ils ont pour mission de servir et qu'ils répondent convenablement à leurs besoins, le soupçon continuera de planer que les gardiens de la confiance du public ne sont pas tout à fait dignes de confiance. Perdre le contact avec d'importants segments de son public, c'est risquer à la fois l'incompréhension et l'injustice.

L'expression « équité en matière d'emploi » n'est peut-être pas ce qu'il y a de plus captivant, mais la notion est très importante. Importante, parce qu'elle nous force à faire un plus grand effort pour veiller à ce que notre diversité se reflète dans nos institutions publiques et parapubliques. Comme nous le signalons ailleurs dans le présent rapport, on s'interroge peut-être sur la façon de susciter ce genre de participation, mais la prise de mesures concrètes pour assurer un meilleur équilibre en milieu de travail demeure un élément essentiel de la lutte contre la discrimination prônée par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Les minorités visibles avec lesquelles nous sommes en rapport sont unanimes à placer l'équité en matière d'emploi au premier rang de leurs priorités. Pour bon nombre d'entre elles, il s'agit là d'un moyen de vérifier à la fois dans quelle mesure ils sont Canadiens à part entière et dans quelle mesure notre gouvernement est de bonne foi lorsqu'il légifère en matière de multiculturalisme et d'équité. Les lois ainsi adoptées ne sont pas sans poser leurs propres problèmes d'ordre technique et interculturel : certaines « minorités visibles » sont moins « visibles » et moins défavorisées que d'autres; d'autres peuvent être doublement ou triplement désavantagées : les immigrantes non blanches de culture traditionnellement dominée par les hommes, par exemple. En outre, il est important de ne pas se perdre dans des définitions abstraites ou des

statistiques. Il nous faut insister sur les objectifs qualitatifs et sociaux de l'équité en matière d'emploi : aux résultats d'ordre numérique doit correspondre une amélioration des structures et des mentalités.

Lors de la réunion qu'elle a tenue à Winnipeg en mai dernier, la Commission a reçu plusieurs mémoires convaincants, dont l'un émanait du Programme d'égalité des chances d'emploi de la ville. Le thème en était très simple et très affligeant pour quiconque croit que le Canada est incapable d'exploiter ses citoyens par la voie du sexisme et du racisme. Trop souvent l'on tient pour acquis que les immigrantes ayant des responsabilités familiales n'ont pas besoin d'acquérir leur propre indépendance sociale et économique. Dans bien des cas, elles se voient refuser les cours officiels de français ou d'anglais et les services de garde qui leur permettraient de travailler; et si elles trouvent du travail, elles doivent se contenter de certaines des pires conditions qui soient faites à la main-d'œuvre non protégée. Bref, on tire le rideau sur leurs besoins les plus fondamentaux.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada offre aux immigrantes un programme de cours de langue à temps plein en français ou en anglais à des fins d'emploi ainsi qu'une allocation de formation. Toutefois, les critères d'admissibilité, quoique neutres en apparence, privent effectivement un nombre disproportionné d'immigrantes. Cette inégalité fait actuellement l'objet d'une contestation judiciaire financée dans le cadre du Programme de contestation judiciaire. Bien qu'elle appuie cette contestation, la Commission a néanmoins exhorté le ministre de l'emploi et de l'immigration de ne pas attendre le règlement de ce litige pour éliminer les désavantages linguistiques que subissent les immigrantes depuis nombre d'années.

## MULTICULTURALISME ET DROITS DE LA PERSONNE

Selon notre thèse, il existe un lien évident entre les droits de la personne et ce que nous avons fini par appeler le multiculturalisme. Comme nous l'avons fait remarquer à plusieurs endroits, c'est un précepte fondamental de la législation sur les droits de la personne et de la constitution de notre pays que tous naissent égaux en droits. D'où la nécessité d'accepter les différences et de reconnaître l'égalité dans la différence. Cela signifie, dans le Canada d'aujourd'hui, que nous devons attribuer une valeur égale aux différents groupes ethniques et raciaux qui constituent notre société.

Jusqu'ici ça va. Mais ce qui préoccupe depuis longtemps les adversaires du multiculturalisme, c'est qu'il perpétuerait les cultures étrangères sans faire pratiquement rien pour les adapter aux valeurs canadiennes. La question n'est pas tellement de savoir si cette perception du public est juste, mais bien dans quelle mesure elle est répandue.

Il est évident que le multiculturalisme ne constitue pas pour tout le monde l'expression de notre identité commune en tant que Canadiens. Certains ont tendance à n'y voir encore qu'une autre façon d'être Canadien, une façon réservée exclusivement aux groupes dits ethniques.

Pour notre part, nous avons essayé de souligner l'importance de permettre aux Canadiens à la fois de demeurer en contact avec leurs racines culturelles et de participer pleinement à notre expérience canadienne commune. Dans ce contexte, nous avons insisté particulièrement sur trois considérations importantes, à savoir :

- que la stratification de la société en couches ethnoculturelles va tout à fait à l'encontre des principes des droits de la personne dont notre pays se dit partisan;
- que les efforts spéciaux déployés en vue de protéger les droits uniques des Canadiens d'origine autochtone ou les droits découlant du bilinguisme officiel doivent être conformes à tous les droits et devoirs découlant de notre citoyenneté commune, et être perçus comme tels;
- que toutes les personnes assoiffées de limpidité en cette matière ont un important travail de promotion à faire, en partie pour corriger les perceptions erronées du passé, mais chose plus importante encore, pour dissiper nos soupçons et accepter le genre de pays que nous voulons bâtir.

## REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

Les données recueillies dans le cadre de l'équité en matière d'emploi sur la participation des minorités visibles ne sont pas sensiblement différentes de celles obtenues en 1988. Bien que les membres des minorités visibles soient davantage concentrés dans les régions urbaines, où l'accès au marché du travail est généralement plus facile, leur représentation globale ne s'est accrue que légèrement en 1988 et leur répartition par catégorie professionnelle varie considérablement. Ils demeurent sous-représentés dans pratiquement toutes les régions du pays, et la répartition de l'embauche et des promotions vient surtout renforcer leur concentration actuelle dans les emplois moins bien rémunérés. Plus de la moitié des emplois à plein temps accordés à des membres de minorités visibles en 1988 l'ont été dans le travail de bureau.

Les données brutes ne permettent toutefois pas de prendre conscience de l'ampleur des phénomènes qui font que les membres de la majorité sont choisis de préférence à ceux de groupes moins connus et moins puissants. Ce qui complique notoirement la tâche de la Commission lorsqu'elle a à se prononcer sur les plaintes d'ordre racial et culturel au sujet desquelles elle fait enquête, c'est qu'il est difficile de prouver

que le litige portait essentiellement sur des différences de race, d'appartenance ethnique ou de religion. Par principe, la Commission, qui a redoublé de minutie lors de l'examen de ces causes, préfère en soumettre davantage à des conciliateurs ou à des tribunaux que de les rejeter.

Deux points sur lesquels nous croyons qu'il faudrait faire plus pour prévenir ce genre de discrimination, ce sont les tests et la sélection en vue d'un emploi. La vérification des organismes (y compris la fonction publique fédérale) à cet égard a trop tendance à être superficielle et stéréotypée. D'un autre côté, les cas d'exclusion ou d'échec répétés des candidats issus de minorités constituent une bonne indication du fait que quelque chose ne va pas. Certains de ces problèmes d'ordre systémique seront certainement mis au jour au moyen d'analyses sérieuses des données relatives à l'équité en matière d'emploi. D'autres peuvent nécessiter une étude indépendante des instruments d'examen pour voir s'ils ne seraient pas entachés de préjugés culturels. On pourrait commencer par l'Examen de sélection d'agent au niveau d'entrée, dont se sert la Commission de la fonction publique et qui aurait, semble-t-il, des effets préjudiciables pour certains groupes raciaux ou culturels.

Ce qu'il y a d'ironique, c'est que les gens qui exhortent les membres des minorités ethniques à se soumettre aux normes « canadiennes » ou à retourner chez eux sont souvent les mêmes qui leur rendent difficile la tâche de prendre la place qui leur revient en tant que citoyens. Le fait est que, à l'aube des années 1990, les normes canadiennes sont multiculturelles et pluralistes. L'incapacité de se rendre compte qu'il existe de nombreuses façons également valables, également loyales et également productives d'être Canadien témoigne tout simplement d'une incapacité d'affronter la réalité. Nous ne pouvons combattre le racisme en dénonçant hypocritement quelques fanatiques éhontés; il nous faut définir et démontrer ce qui fait de nous un peuple unique, dont les membres possèdent tous les mêmes droits et recherchent l'égalité pour autrui.

## SEXE : LE SENS DE L'ÉQUIVALENCE

La majorité des plaintes de discrimination fondée sur le sexe sont déposées par des femmes. Peut-être le jour viendra-t-il où les « droits des femmes » ne constitueront pas une sous-catégorie pratiquement distincte de droits de la personne, mais il semble peu probable que ce soit pour bientôt. Les questions qui touchent plus de la moitié de la population et, moins directement, des millions de nos enfants sont d'une importance capitale pour notre société. Quand nous aurons trouvé une solution à toutes les « questions féminines » qui nous préoccupent aujourd'hui, nous aurons fait un bon bout de chemin en direction de l'égalité des chances pour tous les Canadiens.

Comme nous le signalons au Chapitre IV du présent rapport, les décisions que la Cour suprême a rendues en 1989 dans les affaires *Andrews* et *Brooks* ont d'importantes répercussions tant sur l'interprétation de l'égalité en général que sur la situation des femmes en particulier. Trop souvent les droits des femmes ont été évalués en fonction d'une quelconque norme censément neutre (mais implicitement masculine). En mettant l'accent sur les situations différentes des hommes et des femmes et sur les résultats discriminatoires du fait de prétendre que les deux s'équivalent, la Cour a ouvert un nouveau chapitre dans l'histoire des droits de la personne. Les notions d'égalité ou d'équivalence supposent qu'il soit possible d'établir des comparaisons concrètes. Nous nous rendons maintenant compte qu'en matière d'égalité, les comparaisons ne sont pas toutes également pertinentes.

Comme les hommes ne subissent pas les répercussions que la grossesse peut avoir sur l'emploi, ils sont beaucoup moins susceptibles, pour bon nombre de raisons, d'être victimes du harcèlement sexuel, qui tend, dans la plupart des cas, à être associé à un abus de pouvoir hiérarchique ou à une domination physique. Pour des raisons similaires, les femmes éprouvent de la difficulté à se frayer un chemin dans des professions à prédominance masculine ou, si elles y arrivent, à le faire sur un pied d'égalité et sans en payer le prix du fait que les règles du jeu ont été arrêtées par des hommes.

## ÉGALITÉ D'ACCÈS

En février dernier, un tribunal des droits de la personne a jugé qu'il n'y avait aucune raison objective valable pour exclure des nombreux postes de combat dans les Forces armées les femmes qui désirent se tailler une place dans ce secteur d'activité. Bien que les Forces s'orientent à l'essai dans cette direction depuis dix ans, la décision s'est révélée controversée tant du côté des hommes que des femmes, signe certain qu'elle avait heurté des susceptibilités chez ceux qui avaient des idées bien ancrées quant à la répartition des tâches entre les sexes. En fait, la décision portait sur un principe crucial de droits de la personne : l'égalité d'accès fondée non pas sur les caractéristiques d'un groupe, mais bien sur les seules aptitudes de ses membres.

En réalité, il ne s'agissait ni d'un appel aux armes ni d'une invasion féministe de masse; il s'agissait tout simplement d'être conséquent avec nos principes. D'après les dépositions faites devant le tribunal par des experts tant militaires que non militaires, il ne subsistait guère de doute que les raisons traditionnellement invoquées pour exclure les femmes d'une vaste gamme de professions étaient davantage subjectives qu'objectives. Bien que la décision ait soulevé un tollé général, les progrès accomplis dans les mois qui ont suivi, de même que les signes de collaboration donnés par les militaires, rendent l'optimisme de mise quant aux chances de succès.

D'autres nouvelles ont toutefois été moins encourageantes. Selon une étude réalisée pour le compte du Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, au cours des trois premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur des dispositions de la *Charte des droits et libertés* relatives à l'égalité, les contestations fondées sur la Charte ont été beaucoup plus nombreuses de la part des groupes favorisés que des autres. Sur 44 contestations relatives à l'égalité des sexes, seulement 9 ont été déposées au nom de femmes, et d'après le Conseil, les 35 autres ont eu davantage pour effet de nuire aux intérêts des femmes que de les promouvoir. Pour bien des groupes de femmes, cela ne faisait que confirmer ce que l'on soupçonnait déjà : les personnes qui invoquent le plus fréquemment et le plus efficacement les dispositions de la Charte ne sont pas celles qui en ont le plus besoin, mais bien celles qui savent le mieux en tirer parti.

## « UNE SIMPLE PLAISANTERIE »

La discrimination fondée sur le sexe, à l'instar de maints autres genres de discrimination, est parfois si répandue qu'elle en devient imperceptible : une interaction normale, un fait banal. Ce qui est nouveau, c'est que de plus en plus de femmes refusent de fermer les yeux sur ce genre de sexisme désinvolte, non pas parce qu'elles ne supportent pas la plaisanterie, mais plutôt parce qu'elles sont conscientes que l'emploi persistant d'un langage grivois n'est pas aussi innocent qu'on ne le prétend et qu'il n'est pas loin de se transformer en une attitude plus avilissante qui rend le milieu de travail intolérable.

Mais les mots à relent de machisme ou les plaisanteries équivoques se traduisent rarement par des pertes matérielles. Dans le cas de certaines femmes, cependant, la discrimination va beaucoup plus loin : elle les réduit presque à l'état de non-personnes. Nous avons déjà évoqué le cas des immigrantes qui n'ont qu'une connaissance limitée du français ou de l'anglais et qui, par conséquent, sont doublement prises au piège, qu'elles veulent travailler ou rester à la maison. Les conditions d'accès aux cours de formation linguistique parrainés par le gouvernement peuvent être neutres en apparence, mais avoir un effet très discriminatoire à l'endroit des femmes et plus particulièrement de celles qui sont le moins en mesure de se défendre.

## REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

Parmi les quatre groupes censés faire l'objet d'une attention spéciale aux termes de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, les femmes ont dans l'ensemble mieux fait que d'autres, entre 1987 et 1988, en termes de représentation au sein de la main-d'œuvre réglementée par le gouvernement fédéral. Les femmes constituent environ 44 p. 100 de la population active canadienne; chez les employeurs visés par la Loi,

leur représentation est passée de 40,9 p. 100 à 42,12 p. 100 au cours de l'année. L'accroissement de leur présence globale au sein de la population active leur a également permis de mieux tirer profit des possibilités d'emploi à plein temps et de promotion qui s'offraient. Leur part totale dans ces catégories est passée respectivement de 37,35 p. 100 à 41,17 p. 100 et de 51,05 p. 100 à 55,42 p. 100. Il subsiste cependant des inégalités dans la répartition hiérarchique et sectorielle des femmes. Comme d'habitude, ces gains ont été réalisés surtout dans le travail de bureau. Parmi les emplois à plein temps de cadres supérieurs, un peu moins de 12 p. 100 ont été accordés à des femmes.

Dans l'ensemble, les femmes ont réalisé certains progrès en 1989, mais il reste encore beaucoup de chemin à parcourir avant que le Canada remplisse sa promesse fondamentale d'égalité des sexes. Les femmes essaient d'avoir accès à des emplois non traditionnels et de pouvoir les occuper dans la dignité et le respect de leurs besoins particuliers en tant que femmes. Il nous a fallu énormément de temps pour nous rendre compte que la grossesse n'est pas une quelconque interruption fortuite du contrat de travail, mais un bien social qui mérite compréhension et appui de la part de tous les Canadiens, hommes et femmes. Combien faudra-t-il de temps avant que les autres barrières ne tombent ?

## ÉTAT MATRIMONIAL ET SITUATION DE FAMILLE

Il n'est pas rare que les questions de discrimination fondée sur le sexe et de discrimination fondée sur l'état matrimonial et la situation de famille se chevauchent. Règle générale, c'est la femme qui est désavantagée du fait de son état matrimonial, mais les hommes peuvent également se voir refuser un emploi ou des avantages pour les mêmes motifs ou des motifs semblables.

La question de la situation de famille s'est révélée anormalement litigieuse en 1989, en bonne partie parce qu'elle est devenue le point de mire de l'affaire *Mossop*, dans laquelle le plaignant soutenait que la politique du Conseil du Trésor et sa convention collective l'avaient injustement privé d'un congé de décès pour assister aux funérailles du père de son partenaire de longue date. Ce qui a rendu la question litigieuse, c'est le fait que le partenaire en question était du même sexe que M. Mossop. Le tribunal des droits de la personne chargé d'entendre la cause s'est donc trouvé à se demander si l'existence d'une relation stable et d'un soutien mutuel entre partenaires du même sexe pourrait constituer une relation de famille au sens de la Loi. Après avoir entendu de très solides éléments de preuve sur l'évolution du concept de « famille », le tribunal est arrivé à la conclusion qu'il s'agissait bel et bien d'une relation de famille, que M. Mossop avait effectivement été victime de discrimination, et qu'il y aurait lieu de modifier

la politique du Conseil du Trésor et la convention collective pour tenir compte de ce genre de relation de famille.

Il va sans dire que cette décision n'a pas fait l'unanimité, et le gouvernement en a appelé devant la Cour fédérale. Ce qui rend cette cause si importante dans l'optique plus générale des droits de la personne, c'est qu'en fait, elle met en question les critères qui nous servent à classer et à attribuer tel ou tel avantage précis. Le tribunal a déclaré qu'afin que les avantages soient accessibles d'une manière égale (ou à tout le moins non discriminatoire), nous devons éviter toute catégorisation non absolument indispensable par rapport à l'avantage accordé. M. Mossop vivait dans une relation qui avait tous les traits les plus caractéristiques d'une situation de famille, sauf un. Cela n'était pas correct de lui refuser, pour cette seule raison, les avantages sociaux normalement dus à une personne se trouvant dans sa situation.

Une autre question de catégorisation a été soulevée par une importante décision judiciaire (*Schachter*, 1988), selon laquelle le fait de verser 15 prestations hebdomadaires d'assurance-chômage aux seuls parents adoptifs était discriminatoire à l'endroit des parents biologiques. Le résultat indirect de cette décision, c'est l'inscription, dans le nouveau projet de loi sur l'assurance-chômage, de dispositions prévoyant l'octroi de 15 prestations hebdomadaires de maternité aux mères biologiques et de 10 prestations hebdomadaires parentales aux parents tant biologiques qu'adoptifs. Les parents adoptifs ont naturellement eu une réaction négative, et ce, pour deux raisons : ils ont perdu cinq prestations hebdomadaires, et l'octroi de prestations parentales aux deux types de parents leur semble ne pas tenir compte de la valeur de l'adoption comme moyen de constituer une famille. Si un principe de droits de la personne largement reconnu veut que l'on ne corrige pas une injustice en en créant une autre, il est également évident que le fait de redonner ces cinq prestations hebdomadaires aux parents adoptifs amènerait les parents biologiques à exiger vigoureusement l'égalité, produisant ainsi cet effet d'entraînement qui donne des maux de tête aux planificateurs financiers du gouvernement.

## ÂGE : VARIATIONS SUR UN THÈME

Quand les gens pensent à la discrimination fondée sur l'âge, ils ont tendance à faire porter leurs réflexions sur les difficultés des travailleurs plus âgés qui ont été emportés par la vague d'une compression quelconque des effectifs ou forcés de prendre leur retraite contre leur gré. Cette image populaire, tout en étant évidemment bien appuyée par les faits, relève néanmoins de la simplification excessive. Le *Rapport sur le vieillissement au Canada* publié en 1988 par le Comité permanent des droits de la personne a montré comment les stéréotypes négatifs entretenus à l'égard des personnes vieillissantes ou âgées témoignent de l'ampleur de l'âgisme au Canada. On pourrait peut-être dire la même chose des stéréotypes négatifs concernant les jeunes. Les

préjugés témoignent de la tendance de tous les êtres humains à généraliser à l'excès.

Mais si c'est le propre de la nature humaine de voir les autres d'une manière stéréotypée, les répercussions concrètes de l'âgisme sont loin d'être réparties également même parmi les personnes vieillissantes ou âgées. C'est pourquoi, dans son rapport, le comité insiste, en premier lieu, pour que l'on trouve une meilleure façon de continuer à mettre à contribution les personnes mûres, expérimentées et actives et, en second lieu, pour que l'on prenne des mesures à l'égard des effets inégaux et discriminatoires de l'âgisme dans la population active.

L'une des recommandations du comité voulait que la Commission canadienne des droits de la personne s'associe à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada pour étudier l'opportunité de modifier la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* afin d'exiger que l'on tienne compte de l'âge dans les rapports. Le comité se demandait s'il ne s'agirait pas là d'un bon moyen de protéger les membres des quatre groupes visés par l'équité en matière d'emploi contre les effets aggravants de l'âge sur les autres formes de discrimination en matière d'emploi.

Donnant suite à la recommandation du comité, nous avons découvert que, même à partir des données existantes sur la population active, il est possible de discerner divers types de répercussions liées à l'âge. La majeure partie de ces effets sont déjà assez bien documentés pour en faire l'objet de programmes d'emploi destinés à aider ou à recycler les travailleurs plus âgés. Quant à savoir si l'analyse de ces phénomènes du côté des quatre groupes désignés justifierait l'ajout d'une autre dimension aux rapports exigés en application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, c'est une question à laquelle il n'est pas facile de répondre dans l'abstrait. La Commission a suggéré de faire quelques analyses préliminaires dans la fonction publique, où des données sont déjà recueillies en fonction de l'âge. On présume par intuition que le facteur âge a tendance à aggraver la discrimination; tout ce qu'il reste à savoir, c'est dans quelle mesure il convient de documenter cette tendance avant d'y faire quelque chose.

S'il est nécessaire d'avancer des faits pour confirmer l'existence de types précis de facteurs d'aggravation, il suffit de jeter un coup d'œil sur le Guide des pensions d'octobre dernier du Conseil national du bien-être social. Un cas classique de discrimination aggravée par les facteurs d'âge et de sexe que le Conseil, entre autres, documente depuis des années, c'est celui des personnes pauvres de 60 à 64 ans qui n'ont jamais été mariées ou sont séparées et n'ont donc droit à aucune forme d'indemnité équivalant à l'allocation au conjoint. Comme nous l'avons signalé plus tôt dans le présent chapitre, les lacunes des divers programmes sociaux et de soutien ont tendance à prendre de l'ampleur

à mesure que l'on s'écarte de la « norme » centrale que représente la situation de l'homme blanc, de classe moyenne, en pleine possession de tous ses moyens.

## RETRAITE OBLIGATOIRE

Pour bien des gens, la retraite obligatoire évoque l'image des travailleurs âgés qui sont mis à la retraite, événement — souvent fort heureux — qui survient vers l'âge de 60 ou 65 ans. En fait, la mise à la retraite peut se produire beaucoup plus tôt et avoir des conséquences moins agréables, notamment dans les Forces armées canadiennes où il existe un calendrier complexe d'âges pour la retraite établi en fonction du grade et de la profession des employés. La plupart des gens accepteraient probablement, selon nous, qu'une limite supérieure de rendement fiable soit imposée, de façon générale, dans le cas de certaines professions stressantes ou exigeant beaucoup de résistance physique, les athlètes en constituant un exemple assez évident. Ce qui fait problème, toutefois, c'est la rigidité et l'arbitraire manifeste d'un système qui élimine les employés, peu importe qu'ils se considèrent trop vieux ou non. Les justifications fondées sur la forme physique ou l'aptitude au combat sont difficiles à maintenir dans bien des cas, et l'on soupçonne que la véritable raison, c'est le fait que le système est commode sur le plan administratif et qu'il touche avec une égale justice ou injustice toutes les personnes concernées.

Il existe un grand nombre de systèmes conçus en fonction de l'âge dans l'administration globale de la société canadienne. Nous vivons dans un monde actuariel qui repose, à certains égards, sur des probabilités statistiques : l'homme jeune est plus sujet aux accidents d'automobile, la femme âgée, plus susceptible de manquer de revenus à la fin de sa vie. Les lois sur les droits de la personne sont censées non pas mettre un terme à ces calculs, mais les humaniser, les harmoniser avec l'évolution des tendances sociales et les besoins particuliers des indi-vidus et des groupes. L'abolition statutaire de la retraite obligatoire dans la sphère de compétence fédérale, comme le recommandent la Commission et d'autres depuis de nombreuses années, ne règlera pas tous les problèmes liés à la discrimination fondée sur l'âge ni ne guérira tous les chagrins engendrés par le chômage de longue durée. L'âge devient un facteur de discrimination parce que le travail lui-même vient parfois à manquer.

La Cour suprême a déjà entendu dans plusieurs causes les arguments relatifs à la retraite obligatoire et à la question de savoir si elle est conforme ou non aux dispositions de la Charte concernant l'égalité. Ses décisions, une fois rendues publiques, ne manqueront pas de faire jurisprudence lorsqu'il s'agira de trancher ce genre de cas aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Ici encore, divers intérêts sont en jeu, de sorte qu'il ne sera peut-être pas possible de

trouver une solution simple dans un sens ou dans l'autre. L'âge, comme caractéristique humaine, n'est pas le monopole des personnes vieillissantes ou carrément vieilles. Dans le domaine des droits de la personne, il ne s'agit pas de trouver le moyen de soustraire les gens aux inconvénients du fait d'avoir tel ou tel âge, mais bien de voir à ce que leur âge ne soit pas arbitrairement retourné contre eux. Ce qui fait la faiblesse de la règle de la retraite obligatoire, ce n'est pas tant le caractère déraisonnable de certaines des hypothèses qui la sous-tendent au sujet des effets du vieillissement que le fait qu'elle ne laisse aucune place à la contestation de ces hypothèses dans des cas bien précis. À notre avis, ce droit à la contestation doit être prévu.

## ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI

Dix-huit mois se sont écoulés depuis que les employeurs ont produit les premiers rapports exigés par la *Loi fédérale sur l'équité en matière d'emploi*. Il est donc tout à fait normal qu'on cherche à savoir où nous en sommes. Le constat n'est guère encourageant, même si nous nous rendons bien compte qu'il faudra nous armer de patience si nous voulons que les changements fondamentaux préconisés par la Loi se concrétisent un jour. Sans doute pouvons-nous admettre que les quatre groupes désignés, les femmes, les minorités visibles, les autochtones et les personnes handicapées et surtout les deux derniers, ne bénéficieront pas du jour au lendemain d'une représentation équitable, mais force nous est de reconnaître que sans l'engagement catégorique des cadres supérieurs, leur situation ne progressera pas du tout.

D'autre part, affirment les défenseurs des droits de la personne, tout effort sera vain tant que nous aurons pour loi un tigre de papier; des exigences formelles assorties de sanctions sont indispensables. Il est évident qu'il nous faut une meilleure loi. C'est pourquoi la Commission milite encore et toujours en faveur de modifications, non seulement pour balayer tout doute qui pourrait subsister quant aux obligations des établissements assujettis à la Loi, mais aussi pour préciser son pouvoir d'en surveiller l'application et de voir à ce que de véritables progrès soient accomplis dans l'atteinte des objectifs fixés par le Parlement.

Là aussi, cependant, il faut faire preuve d'un certain réalisme. Il est tout à fait improbable que des modifications d'envergure soient apportées à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* avant 1991, année où elle sera de toute manière soumise à l'examen du Parlement. Dans l'avenir immédiat, la Commission devra se débrouiller avec les moyens du bord : une loi plus ou moins satisfaisante; quelques signes d'action, encore bien loin toutefois de ce qu'elle aurait espéré, et le projet d'examiner la situation des différents employeurs et de les pousser à rendre leurs effectifs véritablement représentatifs, qui nécessitera l'aide du Parlement.

## LA DÉMARCHE DE LA COMMISSION

Dans le cas aussi bien des ministères que des sociétés d'État et du secteur privé, la Commission s'est efforcée d'éviter, dans la mesure du possible, de recourir à d'inutiles procédures accusatoires, optant plutôt pour la collaboration avec chacun, afin d'instaurer les changements requis par la Loi. Cette démarche mérite d'être expliquée. Nous ne l'avons en effet pas choisie dans l'espoir de parer les coups durs; au contraire, nous avons estimé qu'à tout prendre, la confrontation risquait de se solder par une perte de temps pour toutes les parties concernées et d'intéresser davantage les avocats que les éventuels bénéficiaires de la Loi. En même temps, nous avons fait bien comprendre à ceux qui nous refusent leur coopération, et il en subsistait quelques-uns à la fin de

l'année, que nous n'hésiterons pas, le cas échéant, à faire intervenir les tribunaux et les cours de justice.

Dans ces conditions, la Commission a demandé à six sociétés et à cinq ministères et organismes fédéraux de se soumettre volontairement à un examen de leurs données sur l'équité en matière d'emploi afin de découvrir si certaines de leurs pratiques étaient discriminatoires à l'égard des quatre groupes désignés. Ce sont : la Banque Nationale du Canada, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, Canadien Pacifique Express et Transport Ltée, Denison Mines, Marine Atlantique, le Saskatchewan Wheat Pool, et les ministères fédéraux des Transports, de la Défense nationale, des Pêches et Océans, du Revenu (Impôt) et des Affaires extérieures et commerce extérieur.

La Commission a par la suite reçu une plainte adressée par le Disabled People for Employment Equity Human Rights Group de Toronto contre Bell Canada, la Société Radio-Canada, la Société canadienne des postes, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, la Banque de Nouvelle-Écosse, la Banque de Montréal, la Banque Royale du Canada, la Banque Toronto-Dominion et la Banque Canadienne Impériale de Commerce. Ces huit employeurs (le CN avait déjà été pressenti) ont également été priés de se plier à un examen conjoint de la représentation des femmes, des autochtones et des minorités visibles.

Enfin, un dernier groupe d'employeurs n'ayant fait l'objet d'aucune plainte, et n'ayant pas non plus été invités à prendre part à un examen, ont été soit priés de confirmer qu'ils se conformaient à la Loi, soit informés que la Commission examinait leurs rapports, soit enfin priés, s'ils n'étaient pas spécifiquement visés par la loi ou la politique du Conseil du Trésor, d'indiquer s'ils seraient disposés à appliquer de plein gré des mesures d'équité en matière d'emploi.

Au total, la situation d'environ 430 ministères et organismes fédéraux, employeurs du secteur privé et sociétés d'État, employant en tout près d'un million de salariés, fait l'objet d'un examen. Quant aux employeurs participant directement à un examen ou à une enquête, leurs effectifs totalisent environ 450 000 salariés.

## LE PROCESSUS D'ENQUÊTE

Deux hypothèses de base sous-tendent la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. La première est qu'en comparant les données de l'employeur sur la participation des quatre groupes cibles aux données sur la disponibilité de la population active, on peut cerner les secteurs où une sous-représentation est possible. La deuxième est que les écarts constatés peuvent attirer l'attention sur les politiques et méthodes d'emploi qui ont pour effet de défavoriser ces groupes.

La collecte de ces données a pour but de permettre à l'employeur, au public et à tout organisme de surveillance d'expliquer tout écart significatif entre le taux de participation et le taux de disponibilité. Aussi la Commission doit-elle s'entendre avec l'employeur sur un plan d'examen des données qu'il a produites (pour être en mesure de comprendre comment les calculs ont été faits et de déceler toute possibilité d'injustice) et sur une méthode d'analyse qui permettra d'examiner en profondeur les systèmes d'emploi et d'adopter des mesures correctives.

## L'ÉVALUATION DES PROGRÈS

Nous avons déjà constaté que les progrès accomplis à ce jour laissaient beaucoup à désirer. Ainsi que l'a signalé le ministre chargé du programme à la fin de l'année, le taux de croissance globale des quatre groupes désignés pour la période de 1987-1988 a atteint 0,07 p. 100 dans le cas des autochtones, 0,12 p. 100 dans celui des personnes handicapées, 0,7 p. 100 pour ce qui est des minorités visibles et 1,22 p. 100 en ce qui concerne les femmes. Voilà qui n'a rien de bien réjouissant. Notre examen des recrutements et des cessations de fonctions permet également de croire qu'au moins une partie de ces très modestes gains serait plutôt attribuable à une hausse du nombre d'autoidentifications qu'à une réelle amélioration de la représentation. On constate également d'importantes variations entre les catégories professionnelles représentées d'un secteur d'activité à l'autre, de telle sorte qu'un résultat net positif peut être grandement faussé par des écarts entre secteurs d'activité secondaires. Ainsi, les recrutements dans le domaine des transports ont enregistré un gain net entièrement attribuable à une augmentation de l'embauche dans le transport aérien; les secteurs du transport ferroviaire, du camionnage, du transport par voie d'eau, du transport en commun de passagers et du transport par pipeline ont tous accusé des pertes nettes d'emploi, ce qui a considérablement limité leurs perspectives de changement.

Pourtant, il faut bien généraliser si l'on ne veut pas que les arbres nous cachent la forêt. Ainsi, c'est dans les secteurs des banques et des communications que les femmes sont le mieux représentées, malgré qu'elles soient toutes sous-employées dans ce dernier, et plus particulièrement dans les emplois traditionnellement occupés par des hommes. Dans l'ensemble, les femmes n'ont pas ouvert de grandes brèches dans ce type d'emplois, et dans tous les secteurs d'activité, elles demeurent le plus souvent affectées à des travaux de bureau. Elles sont plus nombreuses à occuper des postes de cadres et de professionnels dans les banques et le secteur des communications que dans toute autre branche d'activité. Il reste cependant qu'une faible minorité de femmes parviennent au niveau des cadres supérieurs, même dans le secteur bancaire, pourtant majoritairement féminin.

Plus inquiétante est la situation inacceptable des peuples autochtones, qui n'a presque pas changé; ils demeurent largement sous-représentés dans toutes les branches d'activité et presque toutes les catégories professionnelles. S'ils accusent leur plus faible taux de représentation dans les secteurs des banques et des communications, leur proportion n'est que très légèrement meilleure dans le transport et les autres secteurs d'activité.

Les personnes handicapées n'ont connu elles aussi qu'une amélioration minime de leur situation; elles demeurent sous-représentées dans la plupart des catégories professionnelles et dans l'ensemble des secteurs d'activité. Bien qu'encore très inférieure à la moyenne, leur représentation est légèrement plus élevée dans le secteur bancaire. Les communications et le transport demeurent les secteurs où les travailleurs handicapés réussissent le moins à se faire une place.

Enfin, les minorités visibles continuent d'être pour la plupart sous-représentées dans les effectifs des employeurs régis par le gouvernement fédéral. Le secteur bancaire fait exception, quoique la représentation du groupe dans la catégorie des cadres supérieurs soit préoccupante. Dans le transport et les communications, on constate aussi l'absence presque totale de membres des minorités visibles.

## LA SITUATION ACTUELLE

À la fin de 1989, un an après le début des premiers examens et enquêtes, la situation était la suivante.

Des neuf gros employeurs visés par la plainte de la Disabled Coalition, quatre ont immédiatement accepté de coopérer, à savoir le CN, la Banque Royale du Canada, la Banque de Montréal et la Banque Toronto-Dominion. Quelques mois plus tard, la Banque Canadienne Impériale de Commerce donnait également le feu vert à l'enquête. Après un long débat et un volumineux échange de correspondance, la Banque de Nouvelle-Écosse nous a offert sa collaboration vers la fin de l'année, mais moyennant certaines conditions. Les discussions se poursuivent avec la Société canadienne des postes.

Pour des raisons qui leur sont mieux connues qu'à nous, les deux derniers employeurs, Bell Canada et la Société Radio-Canada, ont refusé de collaborer avec la Commission à la recherche d'un règlement de la plainte. Au contraire, ils persistent à contester la validité de cette plainte, y compris le bien-fondé d'une enquête à son sujet ainsi que le pouvoir de la Commission de mener l'enquête. Bell Canada a également refusé de fournir à l'enquêteur les renseignements nécessaires pour rédiger un rapport sur les faits entourant les allégations. Radio-Canada, pour sa part, a contesté la plainte auprès de la Cour fédérale et a demandé la suspension permanente de l'enquête. Une audience doit avoir lieu au printemps.

La Commission reconnaît naturellement à tout employeur le droit de se défendre contre les plaintes le mettant en cause. Cependant, lorsque les statistiques dénotent un problème sur le plan de l'équité en matière d'emploi, les établissements concernés agiraient dans leur propre intérêt et dans le respect des objectifs du Parlement en acceptant de nous prêter leur concours pour déterminer si quelque chose fait véritablement défaut dans leurs pratiques d'embauchage et d'y remédier le cas échéant. On peut comprendre facilement qu'ils souhaitent que cette démarche ne leur porte pas préjudice; mais il est beaucoup plus difficile d'admettre qu'ils refusent carrément d'amorcer le processus.

Des dix-neuf employeurs que la Commission avait priés de se soumettre à un examen volontaire de leurs activités concernant l'ensemble des groupes cibles (et non pas uniquement les personnes handicapées, visées par la plainte de la Disabled Coalition), dix-sept ont consenti, et les examens ont pu commencer pendant l'année. Encore une fois, Bell Canada et la Société Radio-Canada ont refusé de leur emboîter le pas; aussi, la Commission a-t-elle décidé vers le milieu de l'année (plus de six mois après avoir abordé la question avec eux et obtenu l'assentiment de tous les autres employeurs) de prendre l'initiative d'une plainte, ainsi que l'y autorise la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Les deux mis en cause ont réagi en contestant la validité de cette décision devant les tribunaux.

En décembre 1989, la Cour fédérale a rejeté la requête que lui avait adressée Bell Canada en vue de faire annuler la plainte déposée par la Commission sur la base des données de 1987; l'enquête devrait maintenant commencer. L'audience du tribunal concernant la contestation de la plainte par la Société Radio-Canada devrait également avoir lieu au printemps.

Nous continuons à croire qu'en acceptant de se prêter à un examen de leurs pratiques d'emploi, les employeurs ne font que s'engager dans une démarche pleine de bon sens visant à régler des problèmes d'équité qu'on ressasse depuis des années. Personne ne leur demande de passer aux aveux. Tout au plus cherchons-nous à nous acheminer systématiquement vers un règlement de problèmes de discrimination systémique, ce qu'il serait impossible de faire adéquatement en recourant à la procédure accusatoire. Nous gardons l'espoir que tous les établissements régis par la Loi finiront par en être convaincus et que toutes les parties concernées bénéficieront de cet esprit de collaboration au lieu de perdre leur temps dans de longues escarmouches judiciaires.

## LE BUT DE L'OPÉRATION

Nous demeurons également convaincus que la planification de l'équité en matière d'emploi doit s'insérer dans le processus de gestion des

ressources humaines, qu'il ne s'agit pas d'un simple jeu de chiffres, que des progrès peuvent être accomplis, même si l'expansion de la population active est limitée, et que les employeurs constateront que l'adoption de nouveaux critères d'emploi leur procure des avantages tangibles.

C'est cette optique que nous avons adoptée l'an dernier avec la majorité des employeurs qui ont accepté d'examiner avec nous leur situation sur le plan de l'équité en matière d'emploi. Forts de l'appui de leurs principaux dirigeants, nous avons progressivement cerné les emplois et les groupes d'emplois où les quatre groupes cibles semblent être largement sous-représentés. Nous envisageons maintenant de procéder à un examen des systèmes d'emploi, afin de découvrir pourquoi ces lacunes persistent et comment y remédier.

À la fin de 1989, la plupart des employeurs qui avaient d'emblée offert leur coopération à la Commission avaient, soit remis leur analyse de disponibilité, soit presque terminé leurs rapports. Certains se disposaient même à entreprendre des examens exhaustifs de leurs systèmes en vue d'établir pourquoi certains groupes semblaient être sous-représentés. Ainsi, Canadien Pacifique Express et Transport Ltée mettait la dernière main aux plans de cet examen. Denison Mines, une fois l'analyse terminée, a constitué un solide comité syndical-patronal pour surveiller l'examen des systèmes. Dans un certain nombre de cas, le personnel de la Commission avait déjà entrepris l'examen des systèmes pendant que l'employeur terminait son analyse de disponibilité.

Consciente qu'il faudra travailler fort pour obtenir de véritables changements, la Commission constate avec plaisir que certains employeurs ont déjà pris des mesures pour accroître la représentativité de leurs effectifs. Ainsi, à Montréal, grâce à un projet pilote de recrutement de personnes handicapées, la Banque Toronto-Dominion a pu combler treize postes. En Alberta, la Banque Royale a déployé des efforts qui lui ont permis d'engager vingt nouveaux employés autochtones. Nous tenons d'ailleurs à souligner que cette dernière s'est vu décerner le titre d'employeur de l'année par la Native Employment Services Association of Alberta.

Le verdict de l'année est donc le suivant : la situation s'est légèrement améliorée à certains égards, mais aucune percée importante n'a été réalisée. La politique canadienne d'équité en matière d'emploi, approuvée par le Parlement, demeure en vigueur, et la Commission entend faire tout ce qu'elle peut pour que la Loi donne les résultats qu'on attend d'elle. Lorsque les employeurs auront commencé à saisir le processus et à voir l'utilité de dresser et d'appliquer des plans exhaustifs et bien fondés, rien ne devrait plus s'opposer à ce que l'équité en matière d'emploi soit largement acceptée et devienne aussi bien un instrument de revitalisation de l'organisation que de politique sociale.

Nous n'en sommes pas encore là, cependant, et la plupart des employeurs ne sont pas encore parvenus au niveau souhaité; toutefois, les résultats obtenus dans certains cas permettent d'entrevoir les possibilités à cet égard.

## PARITÉ SALARIALE

Dans le domaine de la parité salariale, le gouvernement fédéral progresse « à pas de tortue ». Pour aussi galvaudée qu'elle soit, cette expression n'en est pas moins la seule à dépeindre fidèlement la situation. Le Canada adhère à une convention internationale sur l'égalité de rémunération et, depuis plus de douze ans, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* juge que le fait, pour un employeur, de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent des fonctions équivalentes constitue un acte discriminatoire. Pourtant, ce principe n'est pas encore parvenu à pénétrer la fonction publique fédérale ni le secteur privé relevant de la compétence fédérale. Malgré les réalisations de l'an dernier, le jugement demeure aussi sombre. Des progrès ont peut-être été enregistrés ailleurs, en Ontario et dans les provinces atlantiques, par exemple, mais le navire fédéral est resté tout aussi encalminé que l'an dernier.

Notre avis sur cette situation est toujours le même : elle découle sûrement dans une large mesure de lacunes du cadre législatif actuel. Aussi n'avons-nous pas cessé de recommander au Parlement que la *Loi sur les droits de la personne* soit modifiée, de telle sorte qu'il soit bien clair que les employeurs ont le devoir de se conformer dans la pratique aux principes de la parité salariale, et pas seulement de réagir lorsqu'ils sont accusés de ne pas les respecter. Nous soutenons également que la Loi devrait autoriser la Commission à surveiller le rendement des employeurs sans devoir recourir au dépôt de plaintes contre eux. Jusqu'à présent, le gouvernement a fait la sourde oreille à ces recommandations.

### QUE SE PASSE-T-IL ?

Au juste, qu'ont fait les employeurs en 1989 pour assurer l'égalité de rémunération en milieu de travail ? Bien peu, hélas ! Lorsque des individus ou des groupes se sont plaints de disparité salariale, les employeurs ont dans la plupart des cas hésité à établir les faits, trop soucieux qu'ils étaient de prouver le bien-fondé de leurs systèmes actuels d'évaluation des emplois, et ils n'ont pas su profiter, parce qu'ils n'en étaient pas suffisamment conscients, des possibilités qui leur étaient offertes de rendre ces systèmes justes et égaux. Le fait que certaines sociétés aient saisi ces possibilités est cependant encourageant. Le ministère du Travail rapporte également qu'une proportion croissante des entreprises qu'il a soumises à une vérification ont au moins commencé à examiner leurs systèmes de rémunération pour y déceler tout parti pris contre les femmes.

Compte tenu des nombreux dossiers dont s'occupent les syndicats, il est parfois difficile de savoir si l'élimination de la discrimination salariale fait partie des objectifs principaux de leurs négociations collectives. Certains, dont l'Alliance de la fonction publique et l'Institut professionnel de la fonction publique, ont manifestement milité en faveur de la parité salariale. Le silence relatif des autres syndicats signifie-t-il que l'égalité salariale existe déjà ailleurs ? Il y a fort à parier que non.

Aussi étrange que cela puisse paraître, on semble avoir progressé davantage et plus rapidement dans les petites et les moyennes entreprises, dont on dit souvent qu'elles sont les moins bien armées pour faire face à des changements aussi complexes. Les grandes entreprises, y compris celles qui font partie de la fonction publique fédérale, donnent l'impression d'être découragées par l'ampleur de la tâche, et leurs efforts ne sont guère concluants, même s'ils prennent souvent beaucoup de temps. L'initiative mixte syndicale-patronale du gouvernement fédéral en constitue un exemple frappant. L'énorme opération que représentait l'attribution d'une valeur objective aux fonctions d'un faible échantillon de 3 200 postes de la fonction publique a finalement pris fin, plus de cinq ans après que le comité mixte syndical-patronal l'eut entreprise. Toutefois, après avoir regroupé les résultats de cette évaluation, les parties ne sont pas parvenues à s'entendre sur leurs conséquences en termes de rajustements salariaux.*

## PRENDRE UN NOUVEL ÉLAN

Que faire pour que tout le processus se déroule à un rythme différent ? D'abord, susciter une meilleure compréhension des avantages de la parité salariale. Dans cette optique, la Commission appuie le programme de sensibilisation du ministère fédéral du Travail, dans le cadre duquel plusieurs centaines d'employeurs ont déjà pu assister à des séances d'information. Ensuite, il faudra faire preuve de plus de dynamisme dans nos efforts pour faire respecter la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, ce qui essentiellement signifie : pointer du doigt les établissements soupçonnés d'agir de manière discriminatoire, évaluer objectivement les emplois concernés et procéder systématiquement aux rajustements salariaux nécessaires.

Le ministère du Travail, notre propre personnel et d'autres spécialistes sont déjà en mesure de fournir les conseils techniques requis. La Commission indiquera sous peu dans quel sens doivent s'orienter les

* En janvier 1990, le gouvernement fédéral a fait un pas important dans cette direction. Il a en effet annoncé que par suite de l'initiative mixte, plus de 70 000 fonctionnaires toucheront environ 317 millions de dollars en rémunération rétroactive et 76 millions de dollars en rajustements annuels de salaire. Bien qu'il s'agisse là de mesures de taille que la Commission accueille favorablement, il reste encore beaucoup à faire pour que tous les intéressés en arrivent à un règlement global.

efforts, mais on peut d'ores et déjà compter sur le programme d'inspection du ministère du Travail pour regagner un peu du terrain perdu. Si ces inspections permettent d'établir qu'il y a bel et bien discrimination, la Commission pourra déposer des plaintes contre les employeurs soupçonnés de contrevenir à la Loi. Mais, nous l'avons déjà dit l'an dernier et nous le répétons : aucun cas n'a encore été signalé à la Commission, et tant que la situation ne changera pas, il est peu probable qu'on parvienne à des résultats.

Naturellement, la véritable question est de savoir quand les résultats de ces efforts se feront sentir. Ce que les employés veulent qu'on leur dise, c'est quand la loi fédérale et les engagements internationaux du Canada porteront fruit. Mil neuf cent quatre-vingt-dix marquera peut-être bien un tournant, mais il faut bien se rendre compte qu'en matière de parité salariale, pratiquement tout reste à faire.

Deux choses sont claires : même si les employeurs se conforment volontairement à la Loi, cela ne suffira jamais en soi à assurer la mise en œuvre d'un véritable programme d'équité salariale; on ne peut guère espérer non plus que les seules plaintes d'employés et de syndicats réussissent à stimuler le processus. Même la sensibilisation, si louable soit-elle, ne débouchera pas sur des changements d'ordre administratif. La rémunération des employés est un domaine trop complexe, trop ancré dans la tradition et trop incertain, par ailleurs, pour qu'on puisse attendre des employeurs et des syndicats qu'ils s'engagent de plain-pied dans une réforme, simplement parce qu'on les y exhorte. Une combinaison plus judicieuse de mesures facultatives et obligatoires s'impose, et la Commission continuera d'insister auprès du gouvernement, tant qu'il ne se sera pas résolu à l'adopter.

# ÉTUDE DE CAS

La Commission a connu en 1989 une année exceptionnelle au chapitre du traitement des plaintes. Le nombre de causes renvoyées devant un conciliateur ou un tribunal a enregistré une hausse par rapport aux années précédentes. La Commission a également rejeté beaucoup moins de plaintes, suivant ainsi une tendance signalée dans le rapport de 1988. (*Voir* annexe II, tableau 4.)

Les pages qui suivent sont consacrées à certaines des causes les plus intéressantes dont ait été saisi un tribunal des droits de la personne ou une cour de justice; on y trouvera aussi un aperçu des règlements marquants qui sont intervenus au cours de l'année dans les principaux domaines des droits de la personne. Il serait utile de commencer par les décisions de la Cour suprême du Canada qui seront les plus lourdes de conséquences pour cette législation.

## LA COUR SUPRÊME ET LA NOTION D'ÉGALITÉ

Les décisions des tribunaux et des cours de justice qui servent à clarifier la notion d'égalité sont essentielles à l'avancement des droits de la personne. En 1989, la Cour suprême a rendu quatre décisions importantes qui précisent le sens de ce terme et fournissent des indications quant à la façon de concrétiser l'idéal d'égalité.

Dans un jugement capital prononcé en février (*Law Society of British Columbia* c. *Andrews*), la Cour suprême interprète pour la première fois la clause d'égalité énoncée à l'article 15(1) de la Charte, établissant ainsi le principe fondamental que cette clause est destinée à corriger les désavantages créés par nos lois. La Cour ajoute que l'égalité devant la Charte ne signifie pas que toutes les lois s'appliquent à tous de la même façon; pareil système ne tiendrait aucun compte des différences entre les gens et risquerait en fait d'amplifier les désavantages. On ne saurait nier que les lois établissent des distinctions entre les groupes, mais parfois ces distinctions reposent injustement sur des suppositions quant aux capacités, à la situation ou aux caractéristiques personnelles des gens. La décision *Andrews* montre que dans les faits, ces suppositions de nature discriminatoire peuvent être contestées.

L'affaire *Andrews* portait sur une exigence à satisfaire en matière de citoyenneté pour être admis à la pratique du droit. La Cour a fondé sa conception de l'égalité sur un examen de l'histoire de la discrimination au Canada et une analyse des principes qui ont donné naissance à la législation sur les droits de la personne. Cette démarche a amené le juge McIntyre à conclure que toute distinction, intentionnelle ou non, qui est fondée sur des motifs liés à des caractéristiques personnelles et qui a pour effet d'imposer des contraintes aux gens qui présentent ces caractéristiques ou de les priver de certains avantages constitue bel et bien de la discrimination.

En exigeant qu'il soit tenu compte des répercussions réelles d'une loi sur les membres de groupes défavorisés, la décision oblige les

gouvernements à justifier toute distinction qui crée ou accentue les désavantages dont souffrent ces groupes. Cette première mesure confère aux dispositions sur l'égalité de la Charte un sens véritable aux yeux de la société canadienne.

Dans deux autres décisions rendues cette année, la Cour suprême a confirmé l'optique qu'elle avait adoptée dans l'affaire *Andrews* en examinant les conséquences réelles de mesures discriminatoires. Dans l'affaire *Brooks, Allen et Dixon* c. *Canada Safeway Ltd.*, trois femmes alléguaient que le régime d'avantages sociaux de la compagnie créait de la discrimination fondée sur le sexe parce qu'il privait les femmes enceintes des prestations versées aux autres employés devant s'absenter du travail pour cause de maladie. En pratique, cette exclusion faisait perdre de l'argent aux femmes parce que le taux des prestations prévues par le régime était plus avantageux que les prestations de maternité de la Commission d'assurance-chômage et parce qu'elles ne pouvaient réclamer aucune prestation pendant une période de dix-sept semaines, même si elles devaient s'absenter du travail en raison d'une maladie indépendante de leur grossesse.

La compagnie a fait valoir, en se fondant sur une décision antérieure de la Cour suprême, que même si son régime traitait les femmes enceintes différemment des autres personnes, il n'était pas discriminatoire parce que toutes les femmes ne sont pas enceintes ni ne le deviennent. La Cour a rejeté cet argument pour se rallier au gros bon sens qui veut que, puisque seules les femmes peuvent tomber enceintes, refuser des prestations de maladie aux « personnes enceintes » équivaut à les refuser aux femmes. Depuis trop longtemps, a soutenu la Cour, la société admet que les employeurs fassent assumer aux femmes tous les frais de la mise au monde d'un enfant. À ceux qui ont prétendu que le régime ne créait pas de discrimination fondée sur le sexe ou que la grossesse étant un état voulu, les femmes devraient assumer les conséquences de leur choix, la Cour a répondu :

> Allier travail rémunéré et maternité et tenir compte des besoins des femmes enceintes au travail sont des impératifs de plus en plus pressants. Il semble aller de soi que celles qui donnent naissance à des enfants et favorisent ainsi l'ensemble de la société ne devraient pas en subir un désavantage économique ou social.

Une troisième affaire (*Janzen et Govereau* c. *Platy Enterprises Ltd.*), concernant aussi des allégations de discrimination fondée sur le sexe, a également contribué à préciser la notion d'égalité. La question sur laquelle la Cour devait se prononcer en l'espèce était de savoir si le harcèlement sexuel pouvait être considéré comme de la discrimination fondée sur le sexe sous le régime d'un code des droits de la personne. Bien que la réponse puisse paraître assez évidente, le point est

important, puisqu'à l'époque de cette affaire, le Code du Manitoba n'interdisait pas explicitement le harcèlement sexuel. La Cour a examiné l'expérience professionnelle des femmes et a conclu que le harcèlement sexuel les privait d'avantages offerts aux autres, et notamment du droit de travailler dans un milieu exempt de harcèlement. Le harcèlement sexuel constitue un abus de pouvoir et, bien que dans un milieu de travail donné, toutes les femmes n'en soient pas nécessairement victimes, toutes sont vulnérables. La Cour a soutenu que non seulement le harcèlement pouvait constituer de la discrimination fondée sur le sexe, mais que l'employeur en assumait la responsabilité.

Enfin, la Cour suprême s'est penchée sur la signification de l'expression « situation de famille » (ou « état civil » au Québec) dans l'affaire *Commission des droits de la personne du Québec* c. *Ville de Brossard*. La ville de Brossard avait refusé de prendre en considération la candidature de la plaignante à un poste de maître-nageur parce que la mère de cette dernière travaillait comme dactylo au service de police de la Ville et que sa politique antinépotisme lui interdisait d'embaucher des proches parents de ses employés. La Cour suprême a soutenu que les liens de filiation et de fraternité ainsi que l'état matrimonial étaient compris dans le champ sémantique de l'expression « état civil » et que, par conséquent, la politique antinépotisme de la Ville créait une exclusion fondée sur l'état civil de nature discriminatoire, du fait qu'elle violait les dispositions de la Charte québécoise des droits et ne constituait pas une condition d'emploi nécessaire. La Cour a conclu que la politique en question était déraisonnable parce qu'elle n'était pas suffisamment souple pour tenir compte des véritables liens familiaux, des emplois en cause et de la probabilité d'un abus de pouvoir.

## RACE, COULEUR, ORIGINE NATIONALE OU ETHNIQUE

Il existe des liens étroits entre la race, la couleur et l'origine; aussi n'est-il pas rare que les plaintes invoquant l'un ou l'autre de ces motifs portent également sur les autres. Cette année, la Commission a renvoyé plusieurs de ces plaintes devant un tribunal.

Dans l'affaire *Dhami* c. *la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, un tribunal a décrété qu'il n'y avait eu aucune discrimination. Originaire de l'Inde, M. Dhami a occupé un poste d'une durée déterminée à la CEIC pendant deux ans et demi. Son dernier contrat n'étant pas reconduit, il s'est présenté, mais sans succès, à un concours pour un poste de même niveau. Il a allégué que la CEIC avait exercé de la discrimination à son endroit en refusant de reconduire son contrat et de le réembaucher en raison de sa race. Le tribunal a cependant conclu que les décisions de la CEIC ne reposaient pas sur des motifs raciaux.

Deux affaires de discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique qui devaient être entendues par un tribunal ont été réglées à la satisfaction des plaignants. Dans l'affaire *Metallic* c. *la Banque de*

*Nouvelle-Écosse*, le plaignant alléguait que la Banque avait pour ligne de conduite de ne pas consentir de prêts aux résidents d'une réserve indienne parce que leur propriété ne pouvait être donnée en garantie. Dans la deuxième affaire, *Soullière* c. *la Banque Nationale du Canada*, le plaignant estimait qu'on lui avait refusé une promotion et qu'il avait été rétrogradé et traité défavorablement parce qu'il est Canadien français.

Une procédure spéciale prévue par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a été appliquée à deux plaintes. Dans les affaires *Célestin* c. *les Forces armées canadiennes et Saxena* c. *les Forces armées canadiennes*, les plaignants prétendaient avoir été privés d'un emploi parce qu'ils ne pouvaient obtenir les autorisations sécuritaires exigées du fait de leur origine nationale ou ethnique. Dans le cas de M. Célestin, qui est originaire d'Haïti, le Ministère a affirmé être incapable d'obtenir les renseignements de base nécessaires pour mener une enquête de sécurité; originaire de l'Inde, M. Saxena, pour sa part, s'est vu refuser un emploi parce qu'il ne résidait pas au Canada depuis les dix années requises pour obtenir une autorisation sécuritaire.

Après enquête, la Commission a demandé qu'un tribunal soit constitué, mais le ministre de la Défense nationale l'a avisée que les pratiques en cause étaient dictées par des considérations liées à la sécurité du Canada. Lorsque la Commission reçoit un tel avis, elle peut soit rejeter la plainte, soit transmettre l'affaire au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, lequel dispose de quarante-cinq jours pour remettre son rapport à toutes les parties. La Commission a retenu cette deuxième option. Elle a reçu le rapport du comité de surveillance à la fin de 1989 et en a entrepris l'étude.

## RELIGION

Bien que rares, les plaintes concernant la religion créent souvent des précédents. Cette année, dans le pourvoi de l'affaire *Commission des droits de la personne de l'Alberta* c. *Central Alberta Dairy Pool*, la Cour suprême a entendu des arguments relatifs à la pratique religieuse qui pourraient beaucoup aider à interpréter les lois sur les droits de la personne. Aussi la Commission a-t-elle demandé et obtenu d'y intervenir. Membre de la Worldwide Church of God, le plaignant avait été renvoyé de l'usine de transformation du lait où il était employé pour avoir refusé de travailler un jour considéré comme saint dans sa religion. Il s'agissait de savoir si le renvoi avait été motivé par une exigence professionnelle justifiée ou si l'employeur avait l'obligation de tenir compte des pratiques religieuses de son employé. On s'attend à ce que dans sa décision, la Cour suprême apporte des précisions sur les notions d'exigence professionnelle justifiée et d'adaptations raisonnables.

Le plaignant dans l'affaire *Pederson* c. *les Forces armées canadiennes* a été débouté par un tribunal des droits de la personne. M. Pederson

appartient également à la Worldwide Church of God, qui prêche la stricte observance du samedi comme jour saint. Employé comme électricien dans les Forces armées canadiennes, il prétendait avoir été victime de discrimination parce que des mesures disciplinaires ont été prises contre lui après qu'il eut refusé de se conformer à un ordre de travailler un samedi. Le tribunal a conclu que l'exigence voulant que le personnel des Forces soit prêt à travailler sept jours par semaine et vingt-quatre heures sur vingt-quatre en cas de besoin était valable et que de ce fait, l'employeur n'avait pas à tenir compte des pratiques religieuses de son employé. La Commission a porté cette décision en appel.

L'affaire *Kurvits* c. *l'Alliance de la fonction publique du Canada et le Conseil du Trésor* soulève également des questions intéressantes relativement à la liberté de religion. M. Kurvits a refusé de payer des cotisations syndicales pour des motifs religieux. Aux termes de la convention collective de son groupe, tout employé qui est membre d'une association religieuse enregistrée en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et dont la doctrine lui interdit, en conscience, de verser des contributions pécuniaires à une association d'employés peut, à la place, verser à une œuvre de charité des contributions égales au montant des cotisations. M. Kurvits n'a cependant pu se prévaloir de cette exception, son église refusant, pour des motifs religieux, d'être enregistrée en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Un tribunal, constitué pour instruire cette plainte, a remis le prononcé de sa décision.

Un règlement est intervenu dans la plainte de Goychi Mulleda contre la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. M$^{me}$ Mulleda, qui affirmait que la CEIC avait fait preuve de discrimination à son endroit en la congédiant parce qu'elle avait pris un congé non autorisé pour assister à un congrès religieux, touchera une indemnité de six mille dollars.

## ÂGE

Dans le domaine de l'emploi, la question de l'âge revêt une importance grandissante. Devant le nombre croissant de travailleurs à l'approche de l'âge auparavant considéré comme celui de la retraite, les pratiques d'emploi fondées sur ce critère et jusqu'à tout récemment largement acceptées se trouvent contestées sur plusieurs fronts. Contrairement à la plupart des employeurs, les Forces armées canadiennes recrutent dans des groupes d'âge précis et se servent couramment de la mise à la retraite obligatoire. Aussi bon nombre des plaintes de discrimination fondée sur l'âge que nous recevons mettent-elles en cause les FAC ou le ministère de la Défense nationale. Les FAC soutiennent que leur politique en matière d'âge repose sur une exigence professionnelle justifiée.

Dans l'affaire *Service des vols d'affaires* c. *Sa Majesté la Reine du chef du Canada*, vingt-six pilotes et agents de bord qui avaient travaillé

au Service des vols d'affaires du gouvernement fédéral prétendaient que les ministères des Transports et de la Défense nationale avaient exercé de la discrimination à leur endroit en raison de leur âge. Lorsque ce service a été transféré au ministère de la Défense, en 1986, ces postes ont été abolis à la suite d'une entente entre les deux ministères selon laquelle aucun membre du personnel civil ne serait intégré aux opérations de vol militaires. Les plaignants ont allégué qu'on les avait empêchés de poursuivre leur carrière parce qu'ils avaient dépassé l'âge maximum d'enrôlement dans les Forces armées canadiennes. Leur moyenne d'âge était de 51 ans, alors que l'âge limite présumé pour l'enrôlement comme pilote est de 24 ans et, pour certaines autres opérations spécialisées, de 33 ans. L'âge de la retraite obligatoire pour les membres d'équipage est fixé à 55 ans. Le tribunal constitué pour instruire ces plaintes n'a pas encore terminé son enquête.

La question de la retraite obligatoire du personnel militaire sera également examinée lors de l'instruction de huit plaintes déposées par diverses personnes qui allèguent que les politiques des Forces armées canadiennes et du ministère de la Défense nationale les privent de possibilités d'emploi pour des motifs fondés sur l'âge. Les mis en cause admettent que leurs politiques concernant la retraite, qui sont inspirées des Ordonnances et Règlements royaux, établissent effectivement des distinctions reposant sur l'âge, mais que celles-ci sont justifiées par la nature des opérations. La Commission soutient pour sa part qu'on n'a pas raison d'appliquer une limite d'âge à toutes les catégories de service si l'on ne peut en établir le bien-fondé.

Les Forces armées ne sont pas les seules à se préoccuper de la question de la retraite obligatoire : de plus en plus, les plaignants invoquent la Charte pour contester la validité de la disposition sur l'âge normal de la retraite de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La Cour suprême a récemment instruit plusieurs causes portant sur la retraite obligatoire et sur les limites de la législation sur les droits de la personne qui font que celle-ci ne peut être considérée comme discriminatoire. On s'attend à ce que sa décision ait d'importantes répercussions sur les causes en instance devant la Cour fédérale. C'est le cas, entre autres, de la cause *James* c. *Air Canada* dans laquelle le plaignant, un ingénieur, a dû prendre sa retraite lorsqu'il a atteint l'âge de 65 ans. M. James allègue que la politique sur la retraite obligatoire d'Air Canada contrevient aux dispositions sur l'égalité de la Charte, au même titre que l'article pertinent de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Les plaintes de discrimination fondée sur l'âge ne mettent pas toutes en cause une politique sur la retraite obligatoire excluant tous les employés qui ont dépassé un âge donné. Souvent, l'employeur refuse d'engager une personne ou de la garder à son service parce qu'il a l'impression qu'elle est trop âgée pour exercer les fonctions du poste,

sans pourtant fonder son raisonnement sur une politique particulière. Dans ces circonstances, il n'est pas rare que l'employeur nie que l'âge soit pour quelque chose dans sa décision. Autrement, il doit faire la preuve que l'âge du plaignant ou de la plaignante était directement lié à sa capacité de faire le travail.

Dans l'affaire *Holden* c. *la Compagnie des chemins de fer nationaux*, le plaignant a perdu son emploi d'agent de planification financière lorsqu'il a atteint l'âge de 60 ans. Un tribunal d'appel a confirmé la décision du premier tribunal, selon laquelle il n'y avait pas de cas *prima facie* de discrimination. Il a en effet affirmé qu'avant de congédier M. Holden, son superviseur avait fait une évaluation suffisante de ses capacités pour pouvoir conclure qu'il n'était pas aussi compétent que les employés demeurés en poste. Le tribunal d'appel s'est montré très strict à l'égard du plaignant, exigeant essentiellement de lui qu'il prouve sans l'ombre d'un doute qu'il y avait bel et bien eu discrimination. Il a également laissé à entendre que tout témoignage qui aurait (selon lui) tendu à démontrer que M. Holden lui-même n'estimait pas avoir été victime de discrimination constituait une preuve de l'absence de toute discrimination. La Commission a déposé une requête en révision de cette décision auprès de la Cour d'appel fédérale.

Plusieurs autres affaires de discrimination fondée sur l'âge franchiront dans les prochains mois les différentes étapes de la procédure administrative ou judiciaire. C'est le cas entre autres de la cause *Booth* c. *l'Énergie atomique du Canada Limitée*. La plaignante dans cette cause avait sollicité un poste d'employée de soutien aux laboratoires nucléaires de Chalk River. Bien qu'elle se soit qualifiée, on lui a répondu n'avoir aucun poste à lui offrir. M$^{me}$ Booth affirme que peu après, cependant, la compagnie a embauché du personnel de soutien moins expérimenté, mais de quinze à vingt ans plus jeune qu'elle. Un tribunal a été constitué pour instruire sa plainte. Dans une autre plainte de discrimination fondée sur l'âge, mais dont l'examen est moins avancé, ce sont les procédures de la Commission qui sont remises en question. En effet, dans l'affaire *Audet* c. *l'Association des employeurs maritimes*, le plaignant et d'autres personnes devaient subir des tests d'aptitudes en vue d'obtenir la formation nécessaire pour faire fonctionner de l'équipement lourd. Le plaignant allègue que les tests sont discriminatoires en ce qu'ils écartent un nombre disproportionné d'ouvriers âgés de plus de 40 ans. La Commission a nommé un enquêteur dans cette affaire, même si la plainte a été déposée plus d'un an après l'acte discriminatoire en question. L'employeur a pour sa part déposé une requête pour faire réviser la décision de la Commission de proroger le délai. C'est la première fois qu'une telle requête est déposée.

## SEXE ET HARCÈLEMENT SEXUEL

La Commission examine chaque année un grand nombre de plaintes dénonçant des cas de discrimination fondée sur le sexe ou de harcèlement sexuel. Beaucoup de ces cas surviennent au travail. Aussi les décisions des tribunaux à leur sujet peuvent-elles faire grandement progresser la cause de l'égalité des sexes en milieu de travail. Ainsi, dans l'affaire *Gauthier, Houlden, Gauthier et Brown* c. *les Forces armées canadiennes*, le tribunal a ordonné que tous les postes de combat (sauf, à bord des sous-marins) soient ouverts aux femmes au cours des dix prochaines années. Les Forces armées n'ont pas réussi à prouver qu'elles avaient un motif valable d'exclure les femmes de tels postes. Désormais, la sélection des candidats des deux sexes pour les postes de combat se fera individuellement, et non plus en fonction de préjugés et de stéréotypes.

La plaignante, dans l'affaire *Corrigan* c. *Pacific Western Airlines Limited*, allègue elle aussi que la mise en cause a refusé de l'engager comme agent du service-clientèle ou agent de piste en raison de son sexe. Le tribunal de première instance et un tribunal d'appel ont statué que le refus de l'entreprise de tenir compte de la candidature de M^me^ Corrigan à ces postes avait eu un effet discriminatoire. Pacific Western Airlines a demandé la permission d'interjeter appel de cette décision auprès de la Cour d'appel fédérale.

Il peut arriver qu'une condition d'emploi, par exemple un test de présélection, même appliquée uniformément à tous les employés éventuels, ait un effet discriminatoire si elle écarte un nombre disproportionné de personnes d'un même groupe. C'est ce qui s'est produit dans l'affaire *Ferrante* c. *la Compagnie des chemins de fer nationaux*. La plaignante s'est en effet vu refuser un poste d'apprenti-électricien parce qu'elle a échoué le test de présélection. M^me^ Ferrante allègue que ce test a un effet discriminatoire sur les femmes. Un tribunal a été constitué pour instruire sa plainte. Ce cas constitue un exemple de « discrimination indirecte », c'est-à-dire de cas dans lequel on prétend qu'une règle, non discriminatoire en apparence et appliquée à tous, peut néanmoins avoir un effet discriminatoire. Dans d'autres cas, les actes discriminatoires faisant l'objet du litige sont plus flagrants. Par exemple, un tribunal a été chargé de faire enquête sur l'affaire *Shields* c. *la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada* dans laquelle la plaignante allègue que la mise en cause s'est rendue coupable de discrimination à son endroit en refusant de la recommander pour un poste de cuisinier dans un camp parce que l'employeur souhaitait recruter un homme.

Les hommes font aussi parfois l'objet de discrimination fondée sur le sexe. Ainsi, le plaignant dans l'affaire *Oliver* c. *le ministère de l'Environnement (Parcs Canada)* s'est vu refuser un poste de guide sur un site historique en raison de son sexe. Le Ministère n'étant pas parvenu à le convaincre de la nécessité d'embaucher uniquement des

femmes pour assurer l'exactitude historique, le tribunal lui a ordonné de ne plus écarter les candidats de sexe masculin. M. Oliver a touché plus de 11 000 $, intérêts non compris, en compensation de sa perte de revenus.

Les droits des peuples autochtones à l'autodétermination et le droit de vivre dans un milieu exempt de discrimination peuvent parfois s'opposer. Un tribunal a été saisi de l'affaire *Courtois et Raphaël* c. *le ministère des Affaires indiennes et du Nord*, qui soulève des questions intéressantes relativement à la réintégration dans les bandes indiennes de femmes auxquelles le statut d'Indiennes a été redonné en vertu des modifications apportées en 1985 à la *Loi sur les Indiens*. En effet, les dispositions de cette Loi, sous le régime desquelles une Indienne perdait automatiquement son statut en épousant un non-Indien, ont non seulement été abrogées, mais celles prévoyant la réintégration de ces femmes et de leurs enfants ont été adoptées. M$^{mes}$ Courtois et Raphaël, elles-mêmes Indiennes ayant été réintégrées dans leur statut à la suite de ces modifications, ont déposé des plaintes parce que leur conseil de bande avait refusé d'accepter leurs enfants à l'école. Elles ont également tenu le Ministère responsable en raison de son rôle dans la prestation des services d'enseignement. Le tribunal a pris l'affaire en délibéré.

L'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, qui porte que « La présente loi est sans effet sur la *Loi sur les Indiens* et sur les dispositions prises en vertu de cette loi » , limite la mesure dans laquelle la Commission peut intervenir dans des plaintes alléguant des actes discriminatoires de la part du ministère des Affaires indiennes et du Nord ou de conseils de bande. Dans l'affaire *Desjarlais* c. *la bande de Piapot n*$^{o}$ *75*, la Cour d'appel fédérale a estimé que cet article visait non seulement la *Loi sur les Indiens* et les règlements adoptés en vertu de cette loi, mais aussi certaines décisions prises par le ministre ou par les conseils de bande conformément à ses dispositions. Il fallait donc déterminer si l'article 67 rendait la Commission incompétente pour les affaires de cette nature. Dans l'affaire *Desjarlais*, cependant, la Cour a jugé que la Commission était bel et bien compétente. La plaignante a par la suite obtenu 2 500 $ et une lettre d'excuses de la bande de Piapot à titre de règlement de la plainte qu'elle avait déposée pour avoir été licenciée en raison de son âge.

## ÉTAT MATRIMONIAL ET SITUATION DE FAMILLE

Il existe entre certains types de discrimination prévus par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* une ligne de démarcation ténue. Ainsi, les plaintes de discrimination fondée sur l'état matrimonial ou la situation de famille ont-elles tendance à se recouper. Les plaintes déposées par *Druken, Isbitsky, McMillan et Bérubé* c. *la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, par exemple, invoquent deux motifs. Les plaignantes avaient été empêchées de toucher des prestations d'assurance-chômage parce qu'elles travaillaient pour leur

conjoint ou pour une entreprise à laquelle la participation de leur conjoint excédait 40 p. 100. Leur emploi n'était pas considéré comme assurable aux termes de la *Loi et du Règlement sur l'assurance-chômage*. Jugeant que ces dispositions étaient discriminatoires, le tribunal a ordonné de verser aux plaignantes les prestations d'assurance-chômage qu'elles auraient dû toucher ainsi qu'une somme de 1 000 $ pour préjudice moral, et a enjoint la CEIC de cesser d'appliquer ces dispositions. La Cour d'appel fédérale a rejeté la requête en révision déposée par le Procureur général du Canada, confirmant ainsi la décision du tribunal.

Récemment, le Procureur général a demandé l'autorisation d'en appeler devant la Cour suprême, ce que cette dernière lui a refusé. La décision du tribunal est donc maintenue et établit un certain nombre de principes importants. En premier lieu, il est maintenant clair qu'un tribunal peut ordonner le dédommagement d'une victime en se fondant sur la décision rendue par la Cour selon laquelle la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a préséance sur toute loi fédérale existante incompatible avec elle. La Cour a également confirmé qu'un tribunal pouvait ordonner à des organismes gouvernementaux de mettre un terme à l'application de mesures législatives discriminatoires et les enjoindre d'indemniser les personnes ayant souffert de discrimination en raison de ces mesures. La Commission peut donc désormais intervenir dans les causes de cette nature, puisqu'il est maintenant établi que la *Loi sur les droits de la personne* offre une voie de recours contre certains types de discrimination sanctionnés par des lois fédérales.

Des règlements sont intervenus dans deux plaintes déposées contre la Banque de Montréal. Beverley Baylis s'était plainte que, lorsqu'elle a sollicité un prêt, la Banque exigé que son mari en soit cosignataire. La Banque a accepté de retirer cette exigence. Elle versera en outre 1 000 $ à M$^{me}$ Baylis et lui fera parvenir une lettre d'excuses à titre de règlement de sa plainte. Pour sa part, Jean Chadwick affirmait que la Banque avait exigé la signature de son mari avant de lui consentir un prêt pour l'achat d'une voiture. Elle recevra 500 $ et une lettre d'excuses de la Banque.

La définition de l'expression « situation de famille » dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et d'autres lois à cet effet a beaucoup retenu l'attention l'année dernière. L'affaire *Mossop* c. *le Secrétariat d'État, le Conseil du Trésor et le Syndicat canadien des employés professionnels et techniques* a fort bien démontré le rôle que pouvait jouer le processus de règlement des plaintes comme instrument de changement social. M. Mossop s'était vu refuser un congé de décès pour assister aux funérailles du père de l'homme avec lequel il vivait depuis dix ans, parce qu'aux termes de sa convention collective, la catégorie de la « proche famille » n'englobait pas ce type de relation.

Le tribunal chargé d'instruire cette plainte a d'abord dû déterminer si l'expression « situation de famille » avait dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* un sens assez large pour comprendre les individus ayant ce genre de relation, puisque la question ne s'était jamais posée auparavant dans ce contexte. Le tribunal a jugé raisonnable de conclure que dans certains cas, les couples homosexuels pouvaient constituer une famille et ainsi bénéficier de la protection contre la discrimination fondée sur la situation de famille.

Le tribunal a ordonné au Conseil du Trésor et au syndicat de cesser d'appliquer les dispositions pertinentes de la convention collective de manière discriminatoire. Il a en outre ordonné que la convention collective soit modifiée pour faire en sorte qu'une personne du même sexe que l'employé, qui autrement serait définie comme conjoint de droit commun, soit incluse dans la définition de « proche famille » aux fins des dispositions relatives aux congés de décès. M. Mossop s'est vu accorder rétroactivement un congé de décès d'une journée ainsi qu'une indemnité de 500 $ pour préjudice moral. Le Conseil du Trésor a interjeté appel de cette décision auprès de la Cour fédérale.

Des causes soulevant des questions similaires à celles qui ont été évoquées la décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Ville de Brossard*, déjà mentionnée, sont également examinées en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Ainsi, dans l'affaire *Lang* c. *la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, M^me^ Lang allègue que la CEIC lui a refusé une subvention dans le cadre du programme Défi 86 parce qu'elle voulait engager sa fille. M^me^ Lang dirige une garderie et prétend que sa fille était la personne la mieux qualifiée pour l'aider. Le tribunal, qui a instruit la plainte au début de 1989, a remis le prononcé de sa décision. L'affaire *Fitzherbert* c. *Underhill* présente, en un sens, la situation inverse. M^me^ Fitzherbert avait été engagée comme camionneur temporaire par M. Underhill. Elle prétend avoir été congédiée après cinq jours de travail et s'être fait dire que M. Underhill avait l'intention d'engager son propre frère à ce poste. Elle s'estime donc victime de discrimination fondée sur le sexe et la situation de famille. La Commission a demandé qu'un tribunal soit constitué; une audience doit avoir lieu en 1990.

Une cause qui porte à la fois sur l'état matrimonial et la situation de famille, *Espineli* c. *la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, sera instruite par un tribunal des droits de la personne au début de 1990. Résidente des Philippines, M^me^ Espineli a fait une fausse déclaration au sujet de son état matrimonial et de sa situation de famille afin d'être engagée chez un fabricant de vêtements de Winnipeg. Elle soutient qu'elle est victime de discrimination fondée sur la situation de famille et l'état matrimonial parce que la CEIC était au courant de l'intention du fabricant de recruter uniquement des femmes célibataires et n'a rien fait pour l'en empêcher. Elle allègue

également que le fait d'avoir été expulsée du Canada pour avoir fait de fausses déclarations constitue aussi de la discrimination à son endroit. On s'attend à ce qu'un visa de courte durée lui soit accordé pour lui permettre de revenir au Canada afin d'assister à l'audience de sa plainte, en 1990.

## DÉFICIENCE

La Commission reçoit de plus en plus fréquemment des plaintes invoquant comme motif la déficience. Celles-ci émanent souvent de personnes handicapées qui se sont vu refuser un emploi; de même, différentes déficiences telles que les troubles visuels, l'épilepsie ou le diabète donnent couramment matière à une plainte. Dans bon nombre de cas, ces plaintes sont renvoyées devant un tribunal. À l'audience, la question consiste souvent à déterminer si la décision de l'employeur était arbitraire ou injustifiée, ou alors, si elle reposait sur une raison valable, par exemple, sur le fait que la déficience du plaignant constitue un risque inacceptable pour les autres employés ou pour le public. L'employeur doit démontrer l'existence d'un tel risque.

En 1989, le tribunal et le tribunal d'appel ont conclu à plusieurs reprises que l'employeur avait prouvé l'existence d'une exigence objective l'empêchant d'engager une personne ayant telle ou telle déficience. Ainsi, dans l'affaire *Séguin et Tuskovitch* c. *la Gendarmerie royale du Canada*, les plaignants n'ont pu satisfaire aux exigences en matière d'acuité visuelle fixées pour l'admission dans la GRC en raison de leur déficience visuelle, et le tribunal a jugé qu'il s'agissait là d'une raison valable pour ne pas les recruter. De même, le tribunal d'appel saisi de l'affaire *Gaetz* c. *les Forces armées canadiennes* et le tribunal chargé d'instruire la plainte de *Galbraith* c. *les Forces armées canadiennes* ont tous deux jugé que les déficiences respectives des plaignants (diabète et résection du côlon) les exposaient à des blessures et mettaient en danger leur propre personne et celle d'autrui. Dans l'affaire *Lee* c. *la British Columbia Maritime Employers Association*, les problèmes d'élocution et le manque de coordination du plaignant ont été considérés comme des motifs suffisants pour justifier l'annulation de son adhésion au syndicat et la perte subséquente de son emploi. Dans ce dernier cas, la Commission a porté la décision du tribunal en appel.

Le plaignant dans l'affaire *Doyle* c. *la Compagnie des chemins de fer nationaux* n'a pu obtenir un poste de serre-frein-agent de triage parce qu'il est insulino-dépendant. La division de première instance de la Cour fédérale a délivré un bref de prohibition pour empêcher le tribunal d'instruire la plainte. Elle a invoqué comme motif que la question et les faits en cause étaient presque identiques à ceux de l'affaire *Mahon* c. *la compagnie de chemins de fer Canadien Pacifique* dans laquelle il avait été statué que l'employeur était justifié de ne pas engager un diabétique insulino-dépendant comme agent de la voie. La Commission a porté la décision *Doyle* en appel.

Il n'est pas rare qu'un employeur ne parvienne pas à justifier son refus d'embaucher une personne ayant une déficience. La première plainte relative au SIDA, l'affaire *Fontaine* c. *le Canadien Pacifique Limitée*, dans laquelle le tribunal a jugé que l'employeur n'avait pas d'exigence professionnelle justifiée, l'illustre particulièrement bien. M. Fontaine avait perdu son emploi dans un camp routier du CP après avoir confié à un collègue qu'il était séropositif. La décision a confirmé la position de la Commission, à savoir que les employeurs ne doivent exercer aucune discrimination à l'encontre d'une personne séropositive ou sidatique à moins qu'il n'existe un risque évident et démontrable de transmission du virus. M. Fontaine s'est vu adjuger plus de 23 000 $ à titre de perte de salaire (moins la rémunération saisonnière) ainsi que 2 000 $ pour préjudice moral. Le Canadien Pacifique en a appelé de la décision.

Les Forces armées canadiennes et le ministère de la Défense nationale se trouvent mis en cause dans de nombreuses plaintes ayant pour motif la déficience. En exigeant que tous leurs membres soient en tout temps capables d'exercer les tâches militaires essentielles en temps de guerre, les FAC peuvent en effet invoquer de nombreuses déficiences pour écarter des gens de leurs rangs. Les affaires *Gaetz et Galbraith* sont mentionnées ci-dessus. Par ailleurs, un tribunal a été saisi cette année du cas d'un plaignant que les Forces avaient refusé d'enrôler à cause de sa petite taille. Le prononcé de la décision a été remis. Un autre tribunal instruira sous peu la cause d'une femme à laquelle on a refusé un poste de musicienne dans les Forces à cause des troubles de la vue dont elle souffre. Dans ces deux cas, la mise en cause soutient que l'exclusion est justifiée parce que les plaignants ne pourraient exercer convenablement des fonctions militaires.

Cependant, dans l'affaire *Rosin* c. *les Forces armées canadiennes*, la mise en cause n'est pas parvenue à justifier la façon dont elle avait traité le plaignant. Celui-ci, M. Rosin, s'était vu refuser la possibilité de suivre un cours de parachutisme comme cadet en raison d'un règlement des Forces armées canadiennes exigeant que les participants aient une vision binoculaire. Le tribunal a ordonné aux FAC de permettre au plaignant de suivre le cours et de reformuler ou suspendre toute règle interdisant aux personnes ayant une vision monoculaire de suivre un tel cours.

Les plaintes ayant pour motif la déficience ne surviennent pas toutes dans le domaine de l'emploi. Mentionnons, à titre d'exemple, l'affaire *Thiffault* c. *Quebecair*, dans laquelle le personnel de la compagnie aérienne avait refusé au plaignant de monter à bord de l'avion parce qu'il le croyait en état d'ébriété. En fait, M. Thiffault est légalement aveugle; ses mouvements manquaient d'assurance et il était assisté d'un guide. Le tribunal a soutenu qu'en refusant d'accepter M. Thiffault comme passager, la mise en cause s'était rendue coupable

de discrimination fondée sur la déficience. Il a ordonné à la mise en cause de verser au plaignant 100 $ représentant les services du guide pour une journée additionnelle et 1 000 $ pour préjudice moral.

De nombreuses causes se règlent sans l'intervention du tribunal, soit avec l'aide d'un conciliateur nommé par la Commission, soit pendant que les parties se préparent à l'audience. Ces règlements peuvent amener les mis en cause à modifier considérablement leurs politiques et faire beaucoup pour l'avancement des droits de la personne. Ainsi, la Banque Royale modifiera son plan d'invalidité à long terme de manière à accorder aux employés ayant un handicap mental les mêmes avantages qu'à ceux dont les handicaps sont physiques. Cette mesure fait partie du règlement conclu dans l'affaire *Lindsay* c. *la Banque Royale du Canada*. M. Lindsay a dû quitter son emploi à la Banque à la suite d'une maladie qui l'a rendu incapable de continuer à travailler. Il a déposé une plainte alléguant que la Banque exerçait de la discrimination envers les personnes ayant un handicap mental parce qu'elle leur versait des prestations d'assurance-maladie pour une période d'un an seulement, alors que pour les personnes souffrant d'une déficience physique, la durée des prestations était de deux ans. M. Lindsay touchera plus de 21 000 $ en compensation des prestations qui lui auraient été versées selon la nouvelle politique.

Deux autres règlements ont également suscité la modification de politiques, cette fois au ministère des Transports et à la GRC. Par suite du règlement de l'affaire *Israel* c. *le ministère des Transports*, le mis en cause a accepté de voir à ce que le transport en direction et au retour des aéroports soit offert au même prix aux personnes handicapées qu'aux personnes non handicapées. Avant la conclusion de cette entente, les personnes handicapées incapables d'utiliser les moyens de transport ordinaires devaient payer leurs propres déplacements. Dans le cadre du deuxième règlement, la GRC a convenu de modifier sa politique de recrutement prévoyant le rejet des candidats qui admettaient avoir consommé du hashish ou de la marijuana à plus de cinq reprises. Un candidat, qui avait avoué au cours d'une enquête de sécurité avoir consommé de la drogue pendant ses études universitaires, a déposé auprès de la Commission une plainte alléguant de la discrimination fondée sur la déficience. Il prétend, en effet, ne pas avoir été engagé parce qu'on croyait qu'il avait une dépendance à l'égard de la drogue, ce qui est considéré comme une déficience aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La politique révisée de la GRC accordera davantage d'importance à l'évaluation individuelle.

## PROPAGANDE HAINEUSE

En vertu de l'article 13 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, constitue un acte discriminatoire le fait d'utiliser le téléphone pour propager des messages haineux. Cette année, un tribunal s'est prononcé, pour la deuxième fois seulement, sur la question de la propagande haineuse dans l'affaire *Nealy et al.* c. *Terry Long, Randy*

*Johnston et la Church of Jesus Christ Christian-Aryan Nations*. Robert Nealy et plusieurs autres plaignants alléguaient qu'à la fin de 1987 et en 1988, les mis en cause avaient communiqué des messages haineux par téléphone contre les Juifs et d'autres groupes minoritaires en Alberta. Bien que les mis en cause aient décidé de ne pas comparaître, le tribunal a estimé qu'ils avaient reçu un avis en bonne et due forme et l'audience s'est déroulée sans eux. Convaincu que les mis en cause s'étaient rendus coupables d'avoir communiqué des messages susceptibles d'exposer certains groupes à la haine et au mépris, le tribunal leur a ordonné de mettre un terme à cette pratique discriminatoire.

Dans cette affaire, le tribunal s'est également penché sur la question de savoir si la disposition de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* concernant la propagande haineuse constituait une restriction acceptable de la liberté d'expression garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il en est venu à la conclusion que cette disposition allait bel et bien à l'encontre de la liberté d'expression, mais qu'elle limitait ce droit d'une manière raisonnable, sans violer la Charte.

C'est cette question que tranchera la Cour suprême lorsqu'elle rendra son jugement dans l'affaire *Taylor et le Western Guard Party* c. *la Commission canadienne des droits de la personne* qu'elle a instruite au début de décembre. Cette affaire découle de la première décision rendue par un tribunal au sujet de l'article 13. En effet, en 1979, Taylor a dérogé à une ordonnance l'enjoignant de cesser de communiquer des messages haineux, ce qui lui a valu d'être poursuivi pour outrage au tribunal. Finalement, la validité de l'article 13 a été contestée, mais la Cour d'appel fédérale a soutenu que celui-ci constituait une limite raisonnable à la liberté d'expression. La Commission attend désormais la décision de la Cour suprême, qui aura le dernier mot sur cette question.

## PRATIQUES ET PROCÉDURES

Les procédures établies en conformité de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* sont fréquemment examinées par les cours de justice. Ainsi, en 1989, la Cour suprême du Canada a rendu dans l'affaire du *Syndicat des Employés de Production du Québec et de l'Acadie* c. *la Commission canadienne des droits de la personne, la Société Radio-Canada et le Procureur général du Canada* (la décision *SEPQA*) une décision sur le pouvoir de la Commission de rejeter des plaintes qui a d'importantes répercussions sur les procédures. En effet, cette décision concerne le rejet, par la Commission, d'une plainte déposée par un syndicat qui alléguait que les employés, majoritairement de sexe masculin, d'un certain service de la Société Radio-Canada, touchaient une rémunération plus élevée que ceux d'un autre service à prédominance féminine, faisant un travail équivalent. Après enquête, la Commission a conclu que les disparités salariales n'étaient pas fonction du sexe et a rejeté la plainte, ne la jugeant pas fondée. Le syndicat en a appelé de cette décision en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale,

affirmant que la Commission n'avait pas respecté les exigences de la justice naturelle parce qu'elle s'était fondée uniquement sur le rapport d'enquête au lieu d'examiner l'ensemble de la preuve et qu'elle n'avait pas tenu d'audience publique, ni motivé sa décision. La Cour fédérale a rejeté la demande du syndicat, estimant que la Commission avait observé les règles d'équité procédurale.

La cause a donc été portée devant la Cour suprême. Celle-ci, appelée notamment à déterminer si l'article 28 habilitait la Cour d'appel fédérale à réviser la décision de la Commission, a jugé que non, estimant que la fonction remplie par la Commission lorsqu'elle rejetait une plainte était de nature administrative plutôt que judiciaire ou quasi judiciaire. En conséquence, les requêtes en révision d'une décision de rejeter une plainte doivent maintenant être adressées à la division de première instance de la Cour fédérale en vertu de l'article 18, plutôt qu'à la Cour d'appel fédérale, en vertu de l'article 28, comme il était d'usage courant de le faire. La décision *SEPQA* confirme également que si la Commission doit toujours agir équitablement, elle n'a pas pour autant à tenir d'audience formelle avant de rejeter une plainte.

Dans plusieurs cas, les intimés ont mis en doute l'indépendance du système des tribunaux institué en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. On a en effet prétendu que la Commission pouvait assujettir les tribunaux à des lignes directrices et fixer la rémunération de leurs membres, créant ainsi une crainte raisonnable de partialité des tribunaux en faveur de la Commission. Dans l'affaire *James* c. *Air Canada*, déjà mentionnée, la Cour d'appel fédérale a été appelée à se prononcer sur la question de partialité, et l'on s'attend que l'audience à ce sujet se déroule en 1990. Dans d'autres cas, les mis en cause ont tenté d'empêcher le déroulement des audiences des tribunaux en demandant des brefs de prohibition à la division de première instance de la Cour fédérale.

## DÉDOMMAGEMENTS

Lorsqu'un tribunal conclut que le mis en cause s'est rendu coupable d'un acte discriminatoire, il peut ordonner que la victime soit indemnisée en vertu de l'article 53 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Par conséquent, pratiquement toutes les décisions comportent une mesure quelconque de dédommagement, et beaucoup établissent des précédents qui pourront être invoqués dans d'autres cas. Il est survenu en 1989 plusieurs nouveautés importantes en matière d'indemnisation qui méritent d'être signalées.

L'effet du jugement de la Cour suprême dans l'affaire *Druken, Isbitsky, McMillan et Bérubé* c. *la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada* a déjà été abordé. Une décision moins favorable concernant l'ampleur des mesures d'indemnisation offertes par la Loi a abouti à la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *McAlpine* c. *les Forces armées canadiennes (Procureur*

*général du Canada c. McAlpine et la Commission canadienne des droits de la personne*). La plaignante dans cette cause alléguait que les Forces armées ne l'avaient pas embauchée à cause de sa grossesse, de telle sorte qu'elle avait été privée, non seulement de la rémunération, mais également des prestations de maternité auxquelles elle aurait eu droit si elle avait travaillé. Tous les aspects du litige ont fait l'objet d'un règlement, sauf la question de la responsabilité à l'égard des prestations d'assurance-chômage (prestations de maternité). Le tribunal a soutenu que si la plaignante n'avait pas été victime de discrimination, elle aurait travaillé, contribué au régime d'assurance-chômage et touché des prestations de maternité à la naissance de son enfant. Par conséquent, il lui a accordé des dommages-intérêts à titre d'indemnisation pour la perte des prestations de maternité. La Cour d'appel a renversé cette décision, soutenant que les prestations non perçues ne faisaient pas partie du champ des mesures correctives prévues par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, puisqu'elles ne peuvent être considérées comme des « droits, chances ou avantages » dont la victime aurait été privée, ni comme une perte de salaire. La Cour a également jugé que M^me^ McAlpine n'avait pas le droit de réclamer des dommages-intérêts parce qu'il y avait trop longtemps que l'acte discriminatoire avait été commis et qu'il n'était pas raisonnablement possible de les prévoir.

Dans une troisième affaire, *Morgan c. les Forces armées canadiennes*, un tribunal a débattu un large éventail de dédommagements possibles. Le plaignant alléguait que les Forces armées canadiennes avaient refusé de le réengager parce qu'elles le croyaient atteint d'une déficience (lésion au cerveau). À l'audience, les Forces ont reconnu avoir agi de manière discriminatoire en ne tenant pas compte comme il se doit de la demande du plaignant. Il ne restait donc au tribunal qu'à déterminer les dédommagements appropriés. Celui-ci en a conclu que M. Morgan aurait été réengagé n'eut été l'acte discriminatoire que les mises en cause ont avoué avoir commis. Il a donc ordonné que M. Morgan soit réinscrit et indemnisé de sa perte de salaire. Les mises en cause ont interjeté appel de cette décision auprès du tribunal d'appel.

Un règlement intervenu entre les parties pendant un litige peut-il être annulé ? C'est la question sur laquelle le tribunal a été appelé à se prononcer dans l'affaire *Robichaud c. Sa Majesté la Reine du chef du Canada*. En 1980, M^me^ Robichaud avait déposé une plainte de discrimination dans laquelle elle alléguait avoir été victime de harcèlement sexuel de la part de son surveillant. Un tribunal des droits de la personne a rejeté la plainte, mais le tribunal d'appel a jugé, au contraire, qu'elle était fondée. La Cour d'appel fédérale a pour sa part confirmé la culpabilité du surveillant, mais statué que le ministère de la Défense nationale ne pouvait être tenu responsable, à titre d'employeur, des agissements de son employé. Enfin, en 1987, la Cour suprême a

prononcé son jugement dans lequel elle rend l'employeur responsable des actes du surveillant.

Entre-temps, M^me^ Robichaud avait conclu avec le MDN un règlement lui accordant trois années de congé payé et le paiement de ses droits de scolarité et de ses livres, sans que le litige prenne fin pour autant. Après que la Cour suprême eut rendu son arrêt, M^me^ Robichaud a demandé au tribunal d'appel d'examiner le règlement et de lui accorder d'autres dédommagements. Soutenant que ce règlement était définitif en ce qui concerne les arrangements pris avec M^me^ Robichaud, le tribunal d'appel a néanmoins conclu qu'il était dans l'intérêt public d'accorder à la plaignante une somme supplémentaire de 5 000 $ pour préjudice moral et d'exiger du MDN qu'il lui fasse des excuses publiques.

Lorsqu'un tribunal rend une ordonnance, les mis en cause s'y conforment généralement de plein gré. Cependant, l'article 57 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* permet d'en faire assurer l'exécution par l'entremise de la Cour fédérale. Il a été nécessaire de recourir à cette procédure pour la première fois dans l'affaire *Kearns* c. *Brazeau Transport*. En effet, M. Kearns s'était vu accorder un dédommagement de plus de 51 000 $ par un tribunal ayant conclu qu'il avait été victime de discrimination fondée sur l'âge. Devant le refus du mis en cause de se conformer à cette ordonnance, la Commission a obtenu un bref d'exécution de la Cour fédérale.

# MODIFICATIONS À LA LOI

## DES CHANGEMENTS QUI S'IMPOSENT

L'an dernier, nous avons réuni dans notre rapport annuel pratiquement toutes les propositions que la Commission a faites pour revivifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, et il n'est pas nécessaire de les répéter ici. Dans la plupart des cas, y compris ceux qui revêtent une importance capitale pour la protection des droits de la personne, il y a plusieurs années que la Commission exhorte le gouvernement à agir; d'ailleurs, ce dernier s'était lui-même engagé à aller de l'avant. Cependant, malgré cet engagement de longue date, il lui reste encore à déposer un projet de loi en ce sens au Parlement. Par conséquent, de nombreux Canadiens continuent d'être privés de l'entière protection de leurs droits, faute d'une mise à jour de la Loi.

La *Charte canadienne des droits et libertés* aurait-elle fait tomber en désuétude la législation sur les droits de la personne ? Pourquoi apporter des modifications à la Loi, pourrait-on se demander ? D'ailleurs, pourquoi avoir une Loi sur les droits de la personne maintenant que nous sommes régis par la Charte ? Le fait est que la Charte, avec toutes les garanties qu'elle offre, est beaucoup moins accessible à l'ensemble des Canadiens que les recours prévus par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Tout d'abord, la Charte ne s'applique pas au secteur privé et encore moins aux actes particuliers de discrimination. De plus, le système de plaintes, malgré ses inconvénients, joue encore le rôle qui lui a été attribué à l'origine : par rapport à la procédure judiciaire, il constitue un moyen relativement peu coûteux et plus conciliatoire de régler les allégations de discrimination. Peu de Canadiens ordinaires ont la patience ou les ressources nécessaires pour mener à bonne fin une contestation fondée sur la Charte et, la plupart du temps, c'est la jurisprudence afférente à la législation sur les droits de la personne qui servira de toute façon à régler leur plainte. Les décisions consécutives à des contestations fondées sur la Charte contribuent sans aucun doute à façonner notre compréhension des droits à l'égalité; les précédents fondés sur la Loi aident tout autant à définir la portée de nos droits constitutionnels.

## ADAPTATIONS RAISONNABLES

La nécessité d'une modification pour tenir compte des besoins spéciaux, notamment dans le domaine de l'emploi, illustre bien le genre de changements à apporter. La décision rendue en 1985 par la Cour suprême dans l'affaire *Bhinder* a semblé établir que lorsqu'une exigence professionnelle justifie une pratique donnée, l'employeur n'est pas obligé de prendre des mesures pour tenir compte des besoins spéciaux des employés afin d'éviter la discrimination. La Commission a exhorté le gouvernement à modifier la Loi de telle sorte que, par exemple, l'employeur ne puisse congédier un employé qui est frappé d'incapacité à moins d'avoir fait des efforts raisonnables pour lui trouver un autre emploi convenable dans son entreprise. Tout en admettant que cette modification serait conforme à l'esprit de la Loi, le gouvernement semble peu pressé de fournir au public de nouvelles occasions de

contestations. Entre-temps, plusieurs tribunaux des droits de la personne ont rendu des décisions non favorables à des plaignants qui cherchaient à obtenir des adaptations raisonnables tenant compte de leurs besoins. Dans certains cas mettant en cause des ministères fédéraux, les avocats du gouvernement se sont trouvé à faire valoir des arguments contre l'idée que les adaptations raisonnables s'imposent absolument, idée que le gouvernement s'est engagé à incorporer dans la Loi.

La Commission craint que, faute de modifications, la Loi ne devienne un outil moins efficace pour assurer l'égalité des chances. Tout nouvel atermoiement mettra sûrement en question l'engagement fédéral à l'égard des principes régissant les droits de la personne. Le ministre de la Justice a promis de présenter les propositions du gouvernement aussi tôt que possible en 1990. Nous espérons qu'au moment du dépôt du présent rapport, ces propositions auront finalement été rendues publiques.

## UNE LOI POUR LES ANNÉES 1990

L'indépendance juridique et administrative est essentielle au bon fonctionnement de la Commission. C'est ce qu'a reconnu le Parlement en faisant de la Commission un organisme indépendant que le gouvernement de l'heure traite comme tel depuis plus de dix ans. La Commission deviendrait de toute évidence un outil plus efficace de lutte contre la discrimination si, grâce à une modification de la Loi, elle relevait directement du Parlement et si, sur le plan administratif, elle était plus nettement séparée des tribunaux des droits de la personne.

La Cour suprême du Canada a déclaré que les lois sur les droits de la personne sont « quasi constitutionnelles » et l'emportent sur les lois et règlements incompatibles, à moins que ces derniers n'aient explicitement préséance sur elles. La Commission propose une modification qui permette de l'affirmer clairement dans la Loi, de façon que tout le monde comprenne l'importance fondamentale de la législation sur les droits de la personne. Les lois sur les droits de la personne de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario, du Québec, de Terre-Neuve et du Yukon renferment déjà une clause en ce sens.

Au cours des douze dernières années, les questions et notions de droits de la personne ont évolué. Les modifications apportées aux lois d'autres instances gouvernementales, les décisions des tribunaux, le militantisme accru des groupes de revendication et l'évolution des attitudes à l'égard des droits en général : voilà autant de facteurs qui ont contribué à façonner un milieu de travail fort différent de celui qui existait lorsque la Loi a été adoptée en 1977. Les principales modifications de fond à incorporer à la Loi sont, outre l'obligation d'apporter des adaptations raisonnables, l'ajout de nouveaux motifs de distinction illicite, notamment l'orientation sexuelle, les convictions politiques et

les accusations ou condamnations au criminel. La Commission maintient aussi sa recommandation d'abolir les dispositions de la présente Loi permettant la retraite obligatoire.

S'il est important de songer à étendre la portée de la Loi, il nous faut aussi nous pencher sur ses dispositions actuelles qui en gênent peut-être inutilement l'application. L'exigence voulant qu'une personne doive être « légalement présente » au Canada pour invoquer la protection de la Loi, par exemple, et que le ministre compétent soit appelé à décider qui est « légalement présent », ouvre la porte à une interprétation arbitraire et n'est certainement pas conforme à l'esprit de la protection des droits de la personne. L'article 67, qui limite les pouvoirs de la Commission en ce qui concerne l'application de la *Loi sur les Indiens*, pourrait également empêcher cette dernière de s'occuper des questions qui préoccupent les autochtones; il faudrait en faire un nouvel examen attentif avec la collaboration des collectivités indiennes.

## LE NOUVEAU DÉFI

À l'aube des années 1990, la discrimination inhérente aux obstacles systémiques est mieux comprise : on réalise de plus en plus que les obstacles structurels liés à l'emploi et à l'accès aux services privent un grand nombre de Canadiens de l'égalité des chances promise par la Loi. Le principal défi des prochaines années consistera à venir à bout de ce genre de partialité systémique contre certains groupes. La Commission n'est pas aussi bien armée qu'elle le devrait pour prendre des mesures à l'égard de la discrimination systémique. Compte tenu du cadre de la Loi, la Commission a eu tendance, depuis le début, à faire porter son action en grande partie sur le règlement des plaintes individuelles. Cependant, la Loi reconnaît également que la discrimination influe d'une manière subtile sur le traitement réservé à des catégories entières de personnes et qu'elle fait sentir sa présence davantage par l'effet préjudiciable global qu'elle exerce sur leurs perspectives d'avenir que par des actes bien précis et flagrants. Bien que la Loi autorise la Commission à examiner ce genre de comportement discriminatoire lorsqu'il existe un motif raisonnable pour déposer une plainte, ce pouvoir est limité en pratique par le fait qu'il faut procéder à un travail préliminaire d'enquête et d'analyse dans le but d'obtenir des éléments de preuve susceptibles d'étayer une plainte de discrimination systémique.

En 1986, le Parlement, en adoptant la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, a montré qu'il reconnaissait la nécessité de nouveaux outils pour vaincre une forme particulière de discrimination systémique : les désavantages subis depuis toujours dans le domaine de l'emploi par les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles. La Loi ne constituait toutefois qu'une première démarche dont les résultats restent encore à évaluer. S'il convient de pourvoir la Commission canadienne des droits de la personne des outils nécessaires pour surmonter d'une manière globale les obstacles d'ordre systémique, il faut également prévoir des modifications l'autorisant à

faire des examens ou des vérifications pour s'assurer que les employeurs se conforment à la Loi, lui permettant d'approuver tout plan qui en résultera et lui donnant l'assurance que, sauf changement de circonstances, les choses prévues dans ce plan ne pourront servir de fondement à une plainte déposée en vertu de la Loi.

Ces modifications auraient pour effet à la fois de clarifier le mandat de la Commission en ce qui concerne la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et d'étayer d'autres initiatives visant la discrimination systémique. En 1987, la Commission a également proposé des modifications lui permettant de s'attaquer à la disparité salariale comme à un problème d'ordre systémique plutôt que par le truchement du dépôt de plaintes. Cette proposition, qui est conforme aux modifications suggérées ci-dessus, accroîtrait considérablement l'efficacité de la garantie juridique de l'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes.

## ASSOUPLISSEMENT DE LA PROCÉDURE

L'un des objets fondamentaux de la législation sur les droits de la personne est d'offrir un moyen plus rapide et moins coûteux de régler les plaintes individuelles qu'en ayant recours aux tribunaux. Ces dernières années, des groupes de revendication et des plaignants ont reproché à la Commission d'avoir repris certaines des pires lacunes du processus judiciaire, notamment les retards excessifs qu'elle met pour régler les cas. Une réforme s'impose dans le but d'habiliter plus clairement les enquêteurs à participer au règlement précoce des plaintes et de modifier le système des tribunaux, de sorte que ses membres soient disponibles à plein temps, connaissent suffisamment bien les lois sur les droits de la personne et la jurisprudence connexe et puissent instruire plus promptement les plaintes qui leur sont soumises.

Plus de dix ans d'expérience en matière d'application de la Loi ont aussi laissé voir à la Commission la nécessité d'y apporter un certain nombre de modifications de forme afin d'éclaircir le sens et l'application de certaines dispositions. Un résumé des propositions de la Commission à cet égard figure à l'annexe I.

Au fil des ans, le travail de la Commission canadienne des droits de la personne a continué de croître en volume et en complexité. Comme le montrent les tableaux de l'annexe II, le public a eu recours à nos services encore davantage en 1989 et, malgré une nette amélioration de la productivité et des délais d'exécution, le nombre de dossiers ouverts était supérieur de près de 30 p. 100 en décembre par rapport à janvier.

Le nombre de demandes de renseignements s'est accru progressivement d'année en année depuis que la Commission a ouvert ses portes, et 1989 n'a pas fait exception. Certaines décisions retentissantes ont beaucoup contribué à l'augmentation du nombre de lettres et d'appels téléphoniques. La décision concernant l'exercice de fonctions de combat par les femmes, le jugement rendu dans l'affaire *Mossop* et le débat, qui a semblé interminable, au sujet du droit des Sikhs de porter le turban dans la GRC : voilà autant d'événements qui ont suscité une multitude de réactions et de demandes de renseignements. Ce qui n'a peut-être rien d'étonnant, la plupart de nos correspondants s'opposaient à des décisions qui leur paraissaient étendre exagérément la portée des droits de la personne. Dans une perspective plus positive, cependant, ce genre de rapports avec le public nous offre d'excellentes occasions de plaider en faveur de la véritable égalité des chances.

L'entrée en vigueur de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et l'exercice de pressions de plus en plus nombreuses en faveur de l'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes ont non seulement suscité le dépôt de plaintes d'une grande portée auprès de la Commission, mais également exigé une plus grande participation à l'analyse technique et à l'évaluation de descriptions de tâches et de rajustements de salaire. Dans nos bureaux régionaux, où travaille environ le tiers du personnel de la Commission, la gamme des questions au sujet desquelles le grand public, les employeurs et les organismes de services veulent être renseignés continue également de s'élargir, de même que l'ampleur des tâches exigées pour fournir le soutien matériel, l'aide juridique et les orientations nécessaires pour accomplir leur travail.

## POINTS SAILLANTS

Étant donné l'envergure du programme d'équité en matière d'emploi, le personnel de la Commission a dépensé beaucoup d'énergie pour faire en sorte que cette initiative démarre bien. Le président et la vice-présidente, de même que les cadres supérieurs de la Commission, ont rencontré bon nombre des dirigeants des secteurs tant privé que public pour leur souligner leur rôle dans l'élimination de la discrimination en milieu de travail et pour tenter d'obtenir leur entière collaboration aux enquêtes et aux examens. Bien que ces rencontres n'aient pas toutes été également fructueuses, le niveau de collaboration a été généralement bon, ce qui fait qu'environ 90 p. 100 des activités de la Commission dans le domaine de l'équité en matière d'emploi étaient sur la bonne voie à la fin de l'année.

La Commission a également accordé une grande importance au renforcement de ses propositions visant à modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Nous avons pu communiquer avec un certain succès notre vision des changements qui s'imposent pour harmoniser la Loi et la Commission avec le Canada des années 1990. Entre-temps, le travail de simplification et d'abrégement du processus de règlement des plaintes s'est poursuivi. Compte tenu du nombre croissant de dossiers actifs, il est plus important que jamais de les instruire promptement en mettant l'accent sur un règlement précoce et raisonnable. En 1989, un plus grand nombre de cas ont été réglés durant l'enquête; les étapes longues et superflues du processus d'enquête ont été progressivement supprimées et l'instruction de certaines causes plus anciennes a quelque peu progressé. Somme toute, le travail requis pour rendre l'ensemble du système de règlement des plaintes expéditif et accessible n'est certes jamais terminé, mais 1989 a marqué une nette amélioration de l'efficacité globale de la Commission à cet égard.

## PRÊCHER LA BONNE PAROLE

L'examen des plaintes, la participation aux litiges et la lutte en faveur de modifications à la Loi ne constituent qu'une partie du travail de la Commission. Il est tout aussi important pour la Commission et son personnel de promouvoir les principes d'égalité des chances et de non-discrimination devant des comités parlementaires et dans le cadre de réunions publiques ainsi qu'auprès du gouvernement, des médias et du secteur privé. L'an dernier, le président et la vice-présidente ont parcouru le pays à différentes reprises, communiquant le message de la Commission à des groupes d'intérêt et des responsables de collectivités de Terre-Neuve jusqu'en Colombie-Britannique. Les autres commissaires ont également fait leur part, participant à des réunions et à des manifestations organisées par des groupes aussi divers que le National Group for Children with Learning Abilities, l'Association des banquiers canadiens, le Conseil canadien du développement social et le Secrétariat d'État.

En mai, la Commission a tenu sa réunion mensuelle à Winnipeg et a invité des groupes représentant les femmes, les personnes handicapées, les autochtones et les minorités visibles à y prendre part. Des mémoires ont été présentés, et il y a eu des échanges animés avec les commissaires. Au nombre des sujets de préoccupation évoqués figuraient les difficultés particulières auxquelles doivent faire face les immigrantes sur le marché du travail, l'équivalence des diplômes obtenus ailleurs qu'au Canada, les lacunes des processus de traitement des plaintes et d'instauration de l'équité en matière d'emploi, les besoins spéciaux des femmes autochtones, les codes vestimentaires discriminatoires, les méthodes abusives de la police et le manque d'effort pour renseigner et soutenir les personnes défavorisées ou handicapées.

Le président de la Commission a participé à deux enquêtes publiques portant sur les minorités raciales et l'appareil judiciaire. Il a présenté des mémoires devant le Groupe de travail de l'Ontario sur les relations interraciales et la police et dans le cadre de l'enquête publique sur l'administration de la justice et les autochtones, à Winnipeg, exhortant les corps policiers non seulement à rendre leurs effectifs plus représentatifs, mais également à tenir compte des valeurs et des besoins particuliers des autochtones et autres minorités. Il a également comparu devant le Comité parlementaire permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées, le Comité permanent des affaires autochtones et le Comité législatif chargé d'examiner le projet de loi sur le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté.

La vice-présidente a aussi beaucoup voyagé, s'intéressant tout particulièrement aux questions autochtones, aux relations interraciales et aux préoccupations des personnes handicapées, SIDA y compris. En octobre, elle s'est rendue dans les Territoires du Nord-Ouest pour une tournée d'une semaine, au cours de laquelle elle a prononcé une allocution dans le cadre d'une conférence sur les femmes et le monde des affaires et a rencontré les principaux groupes autochtones. À Lethbridge, en Alberta, elle a pris la parole dans le cadre du symposium national sur les femmes autochtones.

L'un des indices de l'intérêt grandissant des Canadiens à l'égard des questions de droits de la personne, c'est l'accroissement des activités de communication de la Commission. La couverture médiatique a pris beaucoup d'ampleur durant l'année et la Commission a publié, au total, 53 communiqués de presse en 1989, soit presque deux fois plus que l'année précédente. Le nombre d'imprimés distribués a également doublé; ce sont les documents traitant de la Loi, le guide de présélection à l'emploi et la brochure sur le harcèlement qui ont été les plus demandés.

La Direction des communications a entrepris cette année un examen de toutes ses publications. À court terme, cette démarche a abouti à la production d'un dépliant sur l'équité en matière d'emploi, d'un recueil de cas de disparité salariale, d'une nouvelle codification administrative de la Loi ainsi que d'un guide d'orientation professionnelle en droits de la personne pour les jeunes. La Direction s'est mise en rapport avec des ministères et organismes fédéraux et provinciaux, des syndicats et des organismes du secteur privé : Secrétariat d'État, Santé et Bien-être, ministère du Travail, Office national du film, Centre canadien de gestion, Congrès du travail du Canada et Défense des enfants-international. Elle poursuit actuellement des entreprises en coparticipation avec plusieurs de ces organismes.

## NOUVELLES DES RÉGIONS

La Commission a sept bureaux régionaux qui desservent chacun un immense territoire et s'occupent d'un grand nombre de dossiers actifs. Si la majeure partie de leur travail consiste à inscrire les plaintes, à faire enquête à leur sujet et à en rendre compte, ils consacrent également le plus de temps possible à travailler avec les organisations et les groupes communautaires. Cela aide la Commission à se tenir au courant des préoccupations des particuliers et des groupes de différentes régions du pays, de même qu'à convaincre diverses institutions que la création d'un milieu de travail et la prestation de services exempts de toute discrimination sont des questions de saine gestion.

Dans la région de l'Atlantique, un programme a été élaboré afin de souligner la Semaine internationale de la femme; des bureaux temporaires ont été mis sur pied à Moncton, Saint-John, Charlottetown et St. John's, tandis que des séminaires sur le harcèlement ont été donnés à l'intention du personnel naviguant de la région de Fundy en prévision du placement de femmes à bord de bateaux de pêche pour y occuper des emplois non traditionnels. D'importants efforts ont également été déployés pour aider à la formation d'un organisme non gouvernemental de défense des droits de la personne à Halifax.

Dans la région du Québec, on s'est occupé notamment de donner des exposés à l'intention d'élèves et de parents de la région de Montréal, de conseiller les employeurs sur la façon de créer un milieu de travail exempt de tout harcèlement et d'élaborer, au profit des spécialistes de l'équité en matière d'emploi de la fonction publique, un atelier sur la façon d'intégrer les minorités visibles et les personnes handicapées.

Les deux bureaux de l'Ontario, situés à Ottawa et à Toronto, ont également participé à un certain nombre de manifestations. Le bureau de Toronto a organisé, en novembre, une consultation communautaire à laquelle ont participé le président, la vice-présidente, la commissaire de Toronto et 160 dirigeants de groupes représentant, entre autres, les minorités raciales et ethniques, les personnes handicapées et les autochtones. Ces deux bureaux ont également donné, à l'intention de divers organismes, des séances d'information sur la discrimination, le harcèlement et l'équité en matière d'emploi; ils ont aussi pris part à un certain nombre d'activités spéciales liées aux principales journées thématiques du calendrier des droits de la personne.

Dans la région des Prairies, le bureau a organisé des rencontres publiques et privées avec les commissaires à l'occasion de la réunion mensuelle que la Commission a tenue, à Winnipeg, en mai. Parmi les autres faits marquants, mentionnons la participation à la Northwest Ontario Women's Conference ; le cours annuel d'une fin de semaine organisé par la Fédération du travail du Manitoba à l'intention des syndicalistes; les allocutions prononcées par le président de la Commission dans le cadre de l'enquête sur l'administration de la justice et les

autochtones, au Manitoba; et de la Conférence internationale sur les droits de l'homme et les relations interculturelles, à Saskatoon.

En Alberta et dans les Territoires du Nord-Ouest, les faits saillants de l'année ont été les visites de la vice-présidente, à Edmonton, le 21 mars (Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale), de même qu'à Lethbridge et dans les Territoires du Nord-Ouest. Le bureau a également présenté des ateliers sur l'équité en matière d'emploi à l'intention de plus de 100 groupes communautaires de la région, et il a participé à de nombreuses manifestations spéciales telles que la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées et la Journée de sensibilisation au SIDA.

Les visites du président à Vancouver et de la vice-présidente au Yukon durant la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées ont compté parmi les événements marquants de l'année. Le bureau a également participé à deux conférences sur l'équité en matière d'emploi, l'une parrainée par l'Association nationale des centres d'accueil et l'autre, par la Fédération du travail de la Colombie-Britannique. Il a en outre organisé une présentation sur le multiculturalisme et le milieu de travail à l'occasion de la conférence du printemps de l'Industrial Relations and Management Association of British Columbia.

# RAPPORT FINANCIER

État des dépenses pour l'ensemble de la Commission, par composante financière, pour la période du 1er janvier 1989 au 31 décembre 1989.

| | |
|---|---|
| Salaires et traitements | 8 720 853 $ |
| Cotisations aux régimes de prestations pour les employés | 1 251 750 $ |
| Transports et communications | 964 802 $ |
| Information | 294 379 $ |
| Services professionnels et spéciaux | 1 219 560 $ |
| Location | 133 267 $ |
| Services de réparation et d'entretien | 82 586 $ |
| Services, fournitures et approvisionnements | 193 240 $ |
| Construction et acquisition de machines et d'équipements | 246 670 $ |
| Autres subventions et paiements | 646 $ |
| **TOTAL** | **13 107 753 $** |

État des dépenses, par centre de coût, pour la période du 1er janvier 1989 au 31 décembre 1989.

| Direction | Années-personnes | |
|---|---|---|
| Cabinet du président | 7 | 686 857 $ |
| Secrétaire général | 6 | 433 361 $ |
| Recherche et politiques | 8 | 589 894 $ |
| Services juridiques | 13 | 814 209 $ |
| Plaintes et mise en œuvre* | 15 | 872 206 $ |
| Communications | 19 | 1 121 429 $ |
| Bureaux régionaux | 75 | 3 530 904 $ |
| Services de gestion | 31 | 2 193 513 $ |
| Équité en matière d'emploi et parité salariale | 20 | 885 933 $ |
| Régime de prestations pour les employés | | 1 251 750 $ |
| TOTAL PARTIEL | 194 | 12 380 056 $ |
| Tribunaux | 4 | 727 697 $ |
| **TOTAL** | **198** | **13 107 753 $** |

* Réorganisée en deux directions : Équité en matière d'emploi et parité salariale; Traitement des plaintes

# ANNEXES

# ANNEXE I - MODIFICATIONS DE FORME

## STRUCTURE ET PROCÉDURES DES TRIBUNAUX

### INDÉPENDANCE DES TRIBUNAUX

Si les modifications de 1985 à la Loi ont prévu des moyens d'assurer l'impartialité et l'indépendance des tribunaux par rapport à la Commission, les alinéas 37(1)e) et f) et les paragraphes 48.5 et 49(4) disposent toujours que la rémunération et les indemnités de dépenses des membres des tribunaux doivent être fixés par règlement administratif de la Commission. Cette dernière juge qu'il est important qu'elle ne participe pas à la détermination de la rémunération des membres des tribunaux.

### RÈGLES DE PROCÉDURE

Aucune disposition de la Loi ne prévoit l'établissement de règles de procédure pour les audiences des tribunaux. De l'avis de la Commission, il serait souhaitable d'ajouter une disposition à cette fin.

### DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS

Le paragraphe 58(1) dispose actuellement que dans les cas où un ministre fédéral ou une autre personne intéressée s'oppose à la divulgation de renseignements demandés par un tribunal, la Commission peut s'adresser à la Cour fédérale pour obtenir la divulgation des renseignements en question. La Commission recommande, pour accroître l'indépendance des tribunaux, de les autoriser à s'adresser directement à la Cour.

## ORDONNANCES DES TRIBUNAUX

### INDEMNITÉS AUX VICTIMES DE DISCRIMINATION

En vertu du paragraphe 53(3), un tribunal peut actuellement ordonner à l'auteur d'un acte discriminatoire de verser à la victime une indemnité maximale de 5 000 $ s'il en vient à la conclusion que l'acte a été délibéré ou inconsidéré ou que la victime en a souffert un préjudice moral. Estimant que la limite actuelle de 5 000 $ n'est pas assez élevée, la Commission recommande au Parlement de modifier la Loi de façon à laisser aux tribunaux des droits de la personne le soin d'établir le montant des dommages-intérêts.

### DÉPENS DES MIS EN CAUSE ET DES PLAIGNANTS

La Commission recommande au Parlement de conférer aux tribunaux des droits de la personne un pouvoir discrétionnaire les habilitant à condamner aux dépens les mis en cause et les plaignants dans les cas où la Commission ne les a pas représentés.

## MODALITÉS DE RÉPARATION

Selon l'alinéa 53(2)b), un tribunal peut ordonner au mis en cause d'accorder à la victime « les droits, chances ou avantages dont, de l'avis du tribunal, l'acte l'a privée ». Aux termes de l'alinéa 53(2)c), la victime peut être indemnisée des pertes de salaire et des dépenses entraînées par l'acte. Bien que la Commission et les tribunaux des droits de la personne donnent une interprétation large de ces dispositions, il serait peut-être bon d'élargir la portée de celles-ci afin d'y faire explicitement mention de certaines modalités de réparation telles que l'« ancienneté rétroactive » et l'intérêt. En outre, bien que la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Action Travail des Femmes* c. *la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada* ait confirmé le bien-fondé du recours à des programmes spéciaux et à des quotas pour remédier à la discrimination passée, la Commission croit qu'il serait bon de modifier l'article 53 afin de confirmer que les tribunaux des droits de la personne ont ce pouvoir.

## RENFORCEMENT DES MOYENS POUR LUTTER CONTRE LA PROPAGANDE HAINEUSE

À l'heure actuelle, lorsqu'une personne est reconnue coupable d'avoir diffusé par téléphone des messages incitant à la haine, le tribunal ne peut, aux termes du paragraphe 54(1) et de l'alinéa 35(2)a) de la Loi, que lui ordonner de mettre fin à cette pratique. La Commission recommande de prévoir, en pareils cas, des moyens de recours plus réels tels que des indemnités ou des dommages-intérêts.

EXÉCUTION DES RÈGLEMENTS

## RÈGLEMENTS INTERVENUS AVANT L'AUDIENCE D'UN TRIBUNAL

Il arrive parfois qu'aux yeux de certains ministères fédéraux, les règlements financiers intervenus avant l'audience d'un tribunal ne constituent pas des obligations juridiques aux termes de la *Loi sur l'administration financière*. Il faut alors l'autorisation du ministre compétent pour verser les sommes en question. En outre, aucun moyen n'est prévu par la Loi pour faire respecter les modalités de ces règlements; les poursuites intentées en vertu de l'alinéa 60(1)a) donnent lieu à l'imposition d'une amende plutôt qu'à un recours civil. La Commission croit qu'il serait nécessaire de modifier la Loi afin d'assurer le respect des règlements devant la Cour fédérale.

## POURSUITES POUR INFRACTIONS

Aux termes du paragraphe 60(1) de la Loi, des poursuites sont prévues contre toute personne qui ne se conforme pas aux conditions d'un règlement approuvé par la Commission, entrave l'action d'un tribunal ou d'un enquêteur, exerce des représailles contre un plaignant ou procède à des diminutions de salaire afin d'éliminer la disparité salariale fondée

sur le sexe. Les poursuites doivent se faire par voie de déclaration sommaire de culpabilité, et ce, en vertu du Code criminel, dans un délai de six mois. Or, le paragraphe 60(4) de la Loi exige que l'on obtienne le consentement du Procureur général pour intenter des poursuites, ce qui rend un peu court l'actuel délai de six mois. La Commission recommande donc l'abrogation du paragraphe 60(4) de manière à éliminer l'obligation d'obtenir le consentement du Procureur général.

## ÉCLAIRCISSEMENTS

La Commission propose les modifications suivantes afin de tenir la Loi à jour et d'assurer l'uniformité de son interprétation.

### DISCRIMINATION DANS L'APPLICATION DES LOIS

L'article 5 de la Loi interdit la discrimination lors de la fourniture de biens, de services, d'installations ou de moyens d'hébergement « destinés au public ». Certains ministères fédéraux font parfois valoir qu'ils ne fournissent pas de « services », au sens de l'article 5, lorsqu'ils s'acquittent de certaines fonctions prévues dans leurs mandats. La Commission propose de modifier la Loi de manière à y faire état explicitement des services fournis par le gouvernement et de la discrimination découlant du mode d'application d'une loi.

### CUEILLETTE DE RENSEIGNEMENTS EN VUE DE PROGRAMMES SPÉCIAUX

Selon l'article 8 de la Loi, constitue un acte discriminatoire le fait d'exprimer ou de suggérer, relativement à un emploi, des restrictions, conditions ou préférences fondées sur un motif de distinction illicite. La Commission recommande au Parlement de reformuler cet article pour que les employeurs soient autorisés à poser des questions à leurs employés à des fins d'élaboration et de mise œuvre de programmes spéciaux ou aux fins de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. La Commission est d'avis que l'article 8 autorise la cueillette de ces renseignements, mais qu'il faudrait le dire clairement en en modifiant le libellé.

### APPLICABILITÉ DE LA DÉFENSE D'EXIGENCE PROFESSIONNELLE JUSTIFIÉE AUX SYNDICATS

La personne qui se voit refuser une chance d'emploi en raison d'une convention collective peut porter plainte à la fois contre son employeur et contre son syndicat. Bien que les dispositions de la convention collective puissent constituer une exigence professionnelle justifiée, seuls les employeurs, et non les syndicats, semblent pouvoir invoquer ce moyen de défense en vertu du libellé actuel de l'alinéa 15(a). Les syndicats devraient également pouvoir s'en prévaloir.

## SUBSTITUTION DE « HANDICAP » À « DÉFICIENCE » À L'ARTICLE 25 DE LA VERSION FRANÇAISE

L'expression « déficience mentale » signifie dans le langage courant « arriération mentale » plutôt que « handicap mental ». Il faudrait donc, à l'article 25, remplacer « déficience » par « handicap ».

## HABILITÉ DES SYNDICATS À DÉPOSER DES PLAINTES

L'article 40 autorise tout individu ou groupe d'individus à déposer une plainte. Toutefois, le paragraphe 40(2) dispose que la Commission peut assujettir la recevabilité d'une plainte au consentement préalable de la victime de l'acte discriminatoire présumé. Selon la Commission, ces dispositions habilitent les syndicats à déposer des plaintes au nom de leurs membres sans obtenir le consentement individuel de chacun. Cependant, il serait préférable de l'indiquer expressément en apportant une modification à l'article 40.

## INFRACTIONS ET PEINES APPLICABLES AUX EMPLOYEURS ET AUX FOURNISSEURS

En cas d'infractions à la Loi, le paragraphe 60(2) prévoit actuellement une amende maximale de 50 000 $ s'il s'agit d'un employeur, d'une association patronale ou d'une organisation syndicale, et de seulement 5 000 $ dans les autres cas. La Commission est d'avis que les fournisseurs tout autant que les employeurs devraient être passibles de la même amende maximale de 50 000 $.

# ANNEXE II - TABLEAUX

## TABLEAU 1

## PLAINTES ACCEPTÉES, PAR RÉGION

NOTA : Les chiffres figurant aux tableaux 1 et 3, pour 1988, ont été rajustés pour tenir compte des cas qui n'ont pas été mentionnés dans le rapport annuel de l'année dernière.

| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 10 | 10 | 20 | 138* | 11 |
| | 46 | 56 | 65 | 73 | 79 |
| | 71 | 56 | 86 | 163 | 78 |
| | 75 | 135 | 74 | 132 | 159 |
| | 95 | 141 | 109 | 138 | 133 |
| | 45 | 81 | 43 | 75 | 101 |
| | 26 | 23 | 29 | 43 | 54 |
| | 35 | 52 | 67 | 97 | 111 |
| TOTAL | 403 | 554 | 493 | 859 | 726 |

**Ce chiffre tient compte de 120 plaintes de parité salariale distinctes portées contre un mis en cause, pour le même motif.*

## TABLEAU 2

## VENTILATION DES PLAINTES ACCEPTÉES EN 1989, PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ, PAR MOTIF

| Motif | Emploi | % | Services | % | Total cumulé | Total en % nombre de plaintes |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Race | 67 | 83 % | 14 | 17 % | 81 | 11,2 % |
| Origine | 56 | 85 % | 10 | 15 % | 66 | 9,1 % |
| Religion | 8 | 53 % | 7 | 47 % | 15 | 2,1 % |
| Âge | 63 | 78 % | 18 | 22 % | 81 | 11,2 % |
| Sexe | 121 | 86 % | 19 | 14 % | 140 | 19,3 % |
| État matrimonial/Situation de famille | 88 | 93 % | 7 | 7 % | 95 | 13,1 % |
| Déficience | 201 | 82 % | 45 | 18 % | 246 | 33,8 % |
| État de personne graciée | 1 | 50 % | 1 | 50 % | 2 | 0,2 % |
| TOTAL | 605 | 83 % | 121 | 17 % | 726 | 100 % |

## TABLEAU 3

## PLAINTES ACCEPTÉES, PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ, AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES

| | Total 1985 | Total 1986 | Total 1987 | Total 1988 | Total 1989 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 330 | 449 | 404 | 683 | 605 |
| | 81,9 % | 81,0 % | 81,9 % | 79,5 % | 83,3 % |
| | | | | | |
| | 73 | 105 | 89 | 176 | 121 |
| | 18,1 % | 19,0 % | 18,1 % | 20,5 % | 16,7 % |
| TOTAL | 403 | 554 | 493 | 859 | 726 |

## TABLEAU 4

## SUITE DONNÉE AUX PLAINTES DE 1985 À 1989

| | Total 1985 | Total 1986 | Total 1987 | Total 1988 | Total 1989 |
|---|---|---|---|---|---|
| Au tribunal | 14 | 27 | 27 | 111* | 51 |
| À la conciliation | 77 | 79 | 103 | 150 | 227 |
| Règlements approuvés | 48 | 56 | 45 | 57 | 99 |
| Rejetées | 179 | 229 | 245 | 134 | 116 |
| Irrecevables | 12 | 58 | 73 | 27 | 28 |
| Aucune autre instance | 65 | 40 | 104 | 37 | 80 |
| TOTAL | 395 | 489 | 597 | 516 | 601 |

* *Comprend 56 plaintes laissées en suspens en attendant l'élaboration de normes d'acuité visuelle de la Commission canadienne des transports (Office national des transports du Canada).*

### LÉGENDE

**Règlement approuvé** : règlement intervenu entre les parties et approuvé par la Commission.

**Plainte irrecevable** : la Commission a décidé de ne pas instruire la plainte en raison de l'expiration des délais ou parce qu'elle est sans objet.

**Aucune autre instance** : la Commission a décidé de ne pas poursuivre l'affaire en raison du retrait ou du règlement de la plainte.

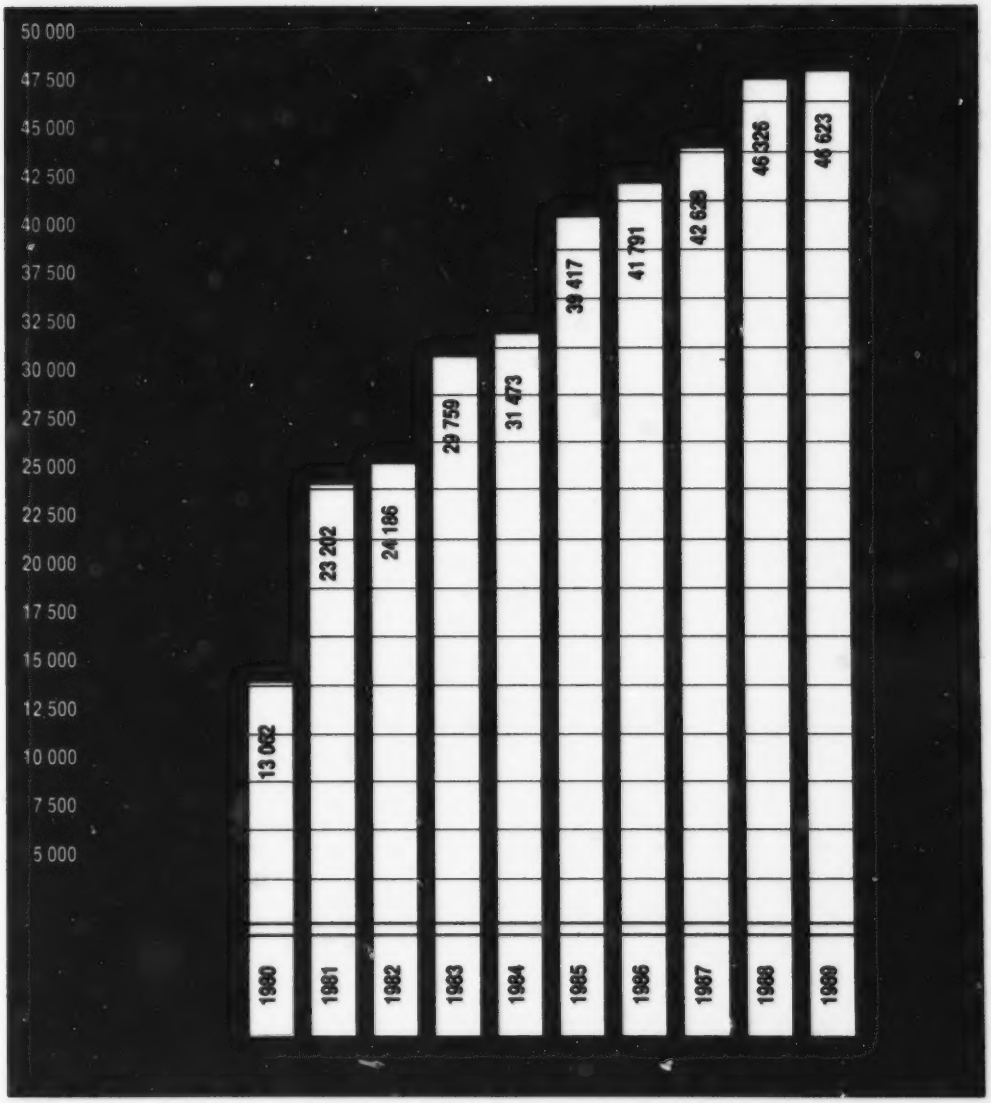
TABLEAU 5

**SUITE DONNÉE AUX PLAINTES CONTRE CERTAINES INDUSTRIES, EN 1989.**
***Voir* la légende au tableau 4.**

| Mis en cause | Résultats | | | | | | TOTAL 1989 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Au tribunal | À la conciliation | Rejetées | Réglées | Irrecevables | Aucune autre instance | |
| Gouvernement du Québec | | | | | | | |
| Ministères | 25 | 127 | 40 | 40 | 16 | 31 | 279 |
| Commissions et organismes | 2 | 9 | 2 | | 2 | 1 | 16 |
| Sociétés d'État | 2 | 22 | 10 | 9 | 3 | 5 | 51 |
| Banques | | 6 | 7 | 8 | | 4 | 25 |
| Réseaux et stations de radiotélévision | | 4 | 3 | 1 | 4 | 2 | 14 |
| Téléphone et télécommunications | | 1 | 1 | | | 5 | 7 |
| Transports | | | | | | | |
| Compagnies aériennes | 1 | 7 | 4 | 5 | | 9 | 26 |
| Compagnies ferroviaires | 12 | 21 | 11 | 15 | 1 | 7 | 67 |
| Compagnies d'autobus | | 4 | 3 | 2 | | 3 | 12 |
| Compagnies de navigation et de traversiers | | 1 | 3 | | | | 4 |
| Camionnage | 4 | 3 | 7 | 5 | | 7 | 26 |
| Compagnies de messageries | | 2 | 1 | 1 | | 1 | 5 |
| Syndicats et associations d'employés | | 2 | 8 | 2 | | | 12 |
| Compagnies de distribution et de pompes funèbres | | | | | | | |
| L'industrie minière : exploitation minière, transformation, vente et réglementation | | | 2 | | | | 2 |
| Autres compagnies privées relevant de la compétence fédérale | | 4 | 2 | 4 | 1 | 2 | 13 |
| Divers | 5 | 14 | 12 | 7 | 1 | 3 | 42 |
| **TOTAL 1989** | **51** | **227** | **116** | **99** | **28** | **80** | **601** |

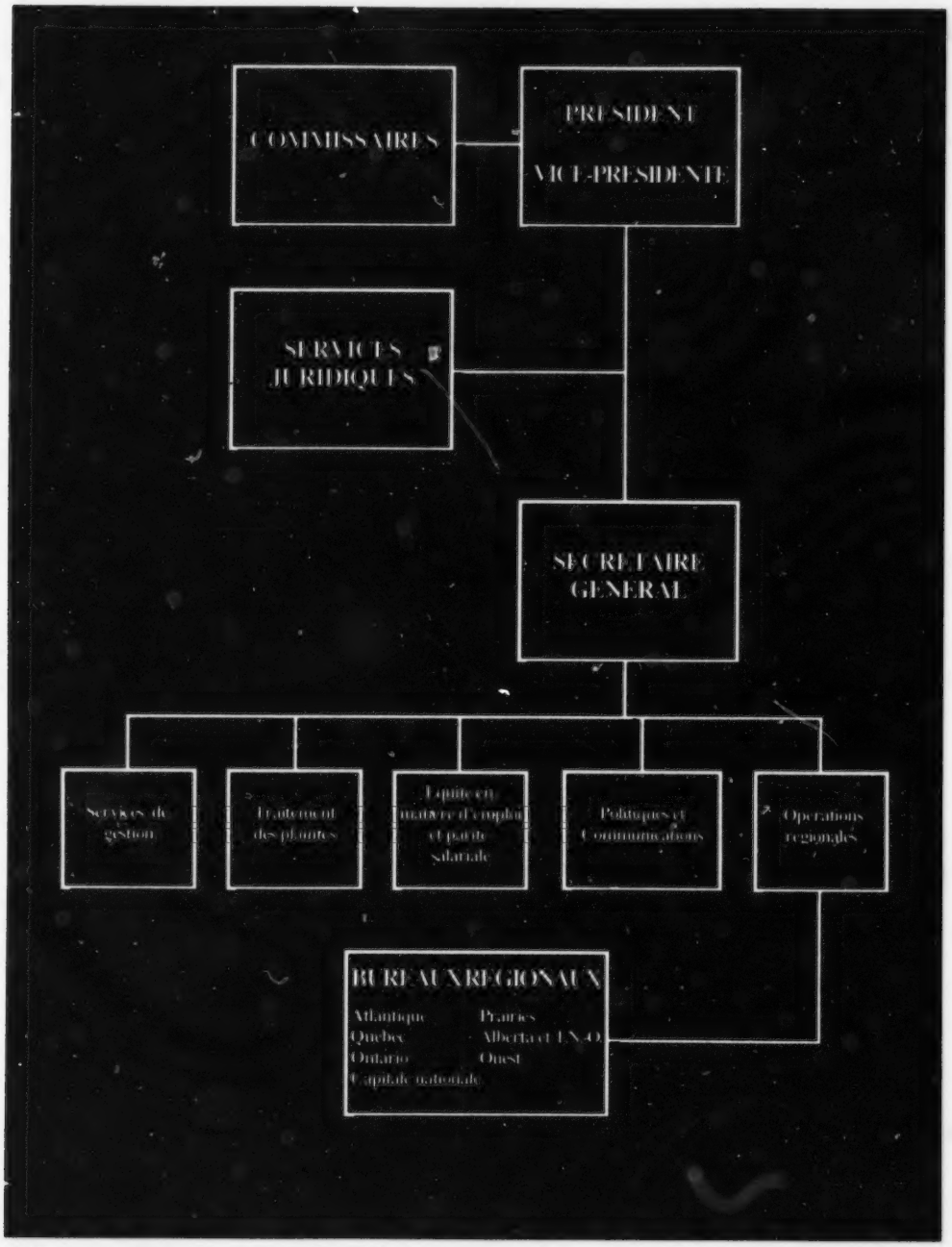
TABLEAU 6

## NOMBRE DE DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS ADRESSÉES À TOUS LES BUREAUX DE LA COMMISSION AU COURS DES DIX DERNIÈRES ANNÉES



# ANNEXE III - ORGANIGRAMME

**COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE**



La Commission est formée de deux commissaires à plein temps, le président et la vice-présidente, qui sont nommés par le gouverneur en conseil pour sept ans, et de six commissaires à temps partiel, nommés pour trois ans.

Le secrétaire général supervise le travail du personnel de la Commission à l'administration centrale et dans les sept bureaux régionaux.

Pour obtenir des conseils juridiques, les commissaires s'adressent aux *Services juridiques*, qui peuvent être appelés à intervenir à n'importe quelle étape du processus de traitement des plaintes. Si une plainte atteint l'étape de l'étude devant un tribunal ou encore devant la Cour fédérale ou la Cour suprême, la position de la Commission est présentée par un membre de ses services juridiques ou, à l'occasion, par un avocat de l'extérieur.

La *Direction du traitement des plaintes* fixe les normes et assure la formation des enquêteurs des bureaux régionaux. Elle examine en outre toutes les plaintes avant qu'elles ne soient présentées à la Commission pour décision. C'est cette direction qui s'occupe de toutes les plaintes soumises à un conciliateur.

Les plaintes visant l'ensemble du système de rémunération ou d'emploi d'un employeur sont traitées à l'administration centrale par la *Direction de l'équité en matière d'emploi et de la parité salariale*. Bien que le nombre réel de plaintes soit restreint, le nombre de personnes touchées par leur règlement est considérable. Outre qu'elle instruit les plaintes, la Direction participe à l'examen des systèmes d'emploi de plusieurs gros employeurs.

Les *bureaux régionaux* sont chargés de faire enquête sur toutes les plaintes de discrimination, sauf celles portant sur l'équité en matière d'emploi et de parité salariale. Ils s'occupent aussi de la plupart des demandes de renseignements adressées à la Commission et assurent un lien avec le public par le truchement de programmes de communication. À l'administration centrale, la *Direction des opérations régionales* coordonne les activités des sept bureaux, qui sont situés à Halifax, Montréal, Toronto, Ottawa, Winnipeg, Edmonton et Vancouver.

La responsabilité d'informer le public des faits nouveaux relatifs aux droits de la personne ainsi que des politiques et activités de la Commission incombe à la *Direction des communications*. Au cours de l'année, la Direction a accordé une attention particulière aux quatre groupes visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et la politique y afférente.

La *Direction de la recherche et des politiques* surveille les questions nationales et internationales de droits de la personne qui intéressent la

Commission et élabore des exposés de principes et des prises de position qu'elle soumet à son approbation. Les questions qui ont soulevé un intérêt particulier en 1989 sont, notamment, le SIDA, le dépistage des drogues, les droits des autochtones, le multiculturalisme, les relations interraciales, l'accessibilité et les adaptations, de même que les questions liées à l'immigration et au statut de réfugié.

La *Direction des services de gestion* fournit des services de soutien dans le domaine des finances, des ressources humaines, des systèmes et de l'administration. Son travail a continué d'être axé sur l'accroissement de l'efficacité de la gestion de l'information liée au traitement des plaintes et sur le besoin de données relatives à l'équité en matière d'emploi. La Direction s'est aussi occupée, durant l'année, du déménagement de l'administration centrale de la Commission à Ottawa.

## ADMINISTRATION CENTRALE

Commission canadienne
des droits de la personne
Ottawa (Ontario)
K1A 1E1
Téléphone : (613) 995-1151
Numéro Visuor : (613) 996-5211

## BUREAUX RÉGIONAUX

### ATLANTIQUE

*Adresse du bureau :*
5670, chemin Spring Garden
Pièce 300
Halifax (Nouvelle-Écosse)
Téléphone : (902) 426-8380
Numéro Visuor : (902) 426-9345
Sans frais : 1-800-565-1752

*Adresse postale :*
Case postale 3545
Halifax (Nouvelle-Écosse)
B3J 3J2

### QUÉBEC

1253, avenue McGill College
Pièce 330
Montréal (Québec)
H3B 2Y5
Téléphone : (514) 283-5218
Numéro Visuor : (514) 283-1869

### CAPITALE NATIONALE

*Adresse du bureau :*
270, rue Albert
Pièce 915
Ottawa (Ontario)
Téléphone : (613) 996-0026
Numéro Visuor : (613) 998-5927

*Adresse postale :*
Case postale 2052
Succursale D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W3

### ONTARIO

55, avenue St. Clair est
Pièce 623
Toronto (Ontario)
M4T 1M2
Téléphone : (416) 973-5527
Numéro Visuor : (416) 973-8912

### PRAIRIES

275, avenue Portage est
Pièce 718
Winnipeg (Manitoba)
R3B 2B3
Téléphone : (204) 983-2189
Numéro Visuor : (204) 983-2882

### ALBERTA ET TERRITOIRES DU NORD-OUEST

10506, avenue Jasper
Pièce 401
Edmonton (Alberta)
T5J 2W9
Téléphone : (403) 495-4040
Numéro Visuor : (403) 495-4108

### OUEST

609, avenue Hastings ouest
Pièce 600
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6B 4W9
Téléphone : (604) 666-2251
Numéro Visuor : (604) 666-3071